Office national de l'énergie
National Energy Board

Motifs de décision

Trans Mountain Pipeline Inc. (anciennement Terasen Pipelines [Trans Mountain] Inc.)

Procédures de répartition de la capacité

De mars 2006 à août 2007

Tarifs

Canada

2008-01968/

Office national de l'énergie

Motifs de décision

Relativement à

Trans Mountain Pipeline Inc. (anciennement Terasen Pipelines [Trans Mountain] Inc.)

PROCÉDURES DE RÉPARTITION DE LA CAPACITÉ

De mars 2006 à août 2007

Autorisation de reproduction

Le contenu de cette publication peut être reproduit à des fins personnelles, éducatives et(ou) sans but lucratif, en tout ou en partie et par quelque moyen que ce soit, sans frais et sans autre permission de l'Office national de l'énergie, pourvu qu'une diligence raisonnable soit exercée afin d'assurer l'exactitude de l'information reproduite, que l'Office national de l'énergie soit mentionné comme organisme source et que la reproduction ne soit présentée ni comme une version officielle ni comme une copie ayant été faite en collaboration avec l'Office national de l'énergie ou avec son consentement.

Pour obtenir l'autorisation de reproduire l'information contenue dans cette publication à des fins commerciales, faire parvenir un courriel à : info@neb-one.gc.ca

Permission to Reproduce

Materials may be reproduced for personal, educational and/or non-profit activities, in part or in whole and by any means, without charge or further permission from the National Energy Board, provided that due diligence is exercised in ensuring the accuracy of the information reproduced; that the National Energy Board is identified as the source institution; and that the reproduction is not represented as an official version of the information reproduced, nor as having been made in affiliation with, or with the endorsement of the National Energy Board.

For permission to reproduce the information in this publication for commercial redistribution, please e-mail: info@neb-one.gc.ca

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada 2007 représentée par l'Office national de l'énergie

© Her Majesty the Queen in Right of Canada 2007 as represented by the National Energy Board

N° de cat. NE22-1/2007-8F
ISBN # 978-0-662-07145-7

Cat No. NE22-1/2007-8E
ISBN # 978-0-662-46763-2

Ce rapport est publié séparément dans les deux langues officielles. On peut obtenir cette publication sur supports multiples, sur demande.

This report is published separately in both official languages. This publication is available upon request in multiple formats.

Demandes d'exemplaires :
Bureau des publications
Office national de l'énergie
444, Septième Avenue S.-O.
Calgary (Alberta) T2P 0X8
Courrier électronique : publications@neb-one.gc.ca
Fax : 403-292-5576
Téléphone : 403-299-3562
1-800-899-1265

Copies are available on request from:
The Publications Office
National Energy Board
444 Seventh Avenue S.W.
Calgary, Alberta, T2P 0X8
E-Mail: publications@neb-one.gc.ca
Fax: 403-292-5576
Phone: 403-299-3562
1-800-899-1265

Des exemplaires sont également disponibles à la bibliothèque de l'Office
(rez-de-chaussée)

For pick-up at the NEB office:
Library
Ground Floor

Imprimé au Canada

Printed in Canada

Introduction

En 2006 et 2007, pour donner suite aux expressions de préoccupations relativement à la répartition sur le réseau pipelinier de Trans Mountain, Terasen Pipelines (Trans Mountain) Inc. (devenue Trans Mountain Pipeline Inc.) a déposé une série de demandes auprès de l'Office national de l'énergie afin de faire modifier les tarifs de Trans Mountain. Quatre de ces demandes proposaient des changements importants et controversés aux procédures de répartition de la capacité sur le réseau pipelinier. L'Office a fait connaître ses décisions sur ces demandes, motifs à l'appui, les 15 mars, 12 avril et 20 juillet 2006, ainsi que le 16 août 2007.

Par souci de commodité, l'Office a réuni les motifs de ces quatre décisions en un seul document. Il a également inséré, avant les textes des motifs, une carte indiquant la situation du réseau de Trans Mountain (figure 1) de même qu'une carte plus détaillée où le lecteur peut prendre connaissance des emplacements de livraison desservis par le réseau dans le Lower Mainland de la Colombie-Britannique et l'État de Washington (figure 2). Les questions étudiées par l'Office dans le cas de chaque dossier et les dispositions pertinentes de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* auxquelles il est fait référence dans les motifs figurent à l'annexe I et à l'annexe II, respectivement. L'annexe III contient la liste des tarifs de Trans Mountain qui témoignent des modifications notables apportées aux procédures de répartition de la capacité sur le réseau depuis le moment où le concept de répartition en fonction du lieu de livraison a été adopté, soit en septembre 2003.

Table des matières

Liste des figures ..... **ii**
Liste des annexes ..... **ii**
Sigles et abréviations ..... **iii**
Glossaire ..... **iv**

1. Décision du 15 mars 2006 ..... **1**

2. Décision du 12 avril 2006 ..... **4**
2.1 Contexte 5
2.2 Applicabilité de la prime 8
2.3 Transport pour le compte d'autrui et exigences de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* 11
2.4 Calendrier des commandes au quai Westridge 17
2.5 Limites des commandes au quai Westridge 19
2.6 Dispositif 21

3. Décision du 20 juillet 2006 ..... **22**
3.1 Contexte 23
3.2 Affectation du produit de la prime 24
3.3 Publication des renseignements sur les primes soumises 24
3.4 Maintien de la prime 25

4. Décision du 16 août 2007 ..... **27**
4.1 Introduction 28
4.1.1 Demande 28
4.1.2 Processus 30
4.2 Mémoires 30
4.2.1 La nécessité de créer une sous-catégorie « barge » et les conséquences qui en découleraient 32
4.2.2 La question de savoir si, pour les besoins de répartition de la capacité, la cargaison des barges devrait faire partie de la catégorie « destinations étrangères » plutôt que de la catégorie « quai Westridge » 34
4.2.3 La question de savoir si les modifications proposées dans le Tarif n° 69 proposé relativement à la procédure de répartition de la capacité sont conformes à la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, notamment les dispositions visant les transporteurs publics et l'absence de distinction injuste 38
4.2.4 La question de savoir si le recours à la valeur totale de la soumission pour établir la priorité des commandes pour livraison au quai Westridge est conforme à la *Loi*, notamment les dispositions concernant les droits justes et raisonnables et l'absence de distinction injuste 40
4.3 Dispositif 51

Liste des figures

1 Réseau de Trans Mountain vi
2 Lieux de livraison vii

Liste des annexes

I Listes des questions 56
II Dispositions pertinentes de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* 58
III Tarifs notables de Trans Mountain 59

Sigles et abréviations

Loi	*Loi sur l'Office national de l'énergie*
Astra	Astra Energy Canada Inc.
BP ou BP Canada	BP Canada Energy Company
Office	Office national de l'énergie
ACPP	Association canadienne des producteurs pétroliers
Chevron Canada	Chevron Canada Limited
Chevron ou Chevron Resources	Chevron Canada Resources Ltd.
ConocoPhillips	ConocoPhillips Canada Ltd.
Imperial	Compagnie pétrolière impériale
Kinder Morgan	Kinder Morgan Canada Inc.
Nexen	Nexen Marketing et Nexen Inc.
SPA	Station de pompage agrandie
Shell Canada	Shell Canada Limitée
Shell Trading	Shell Trading Canada
SEMI ou Suncor	Suncor Energy Marketing Inc. ou Suncor Energy Inc.
Terasen	Trans Mountain Pipeline Inc. (anciennement Terasen Pipelines [Trans Mountain] Inc. et Terasen Inc.)
Tesoro	Tesoro Canada Supply & Distribution Ltd.
m^3	mètre cube
m^3/j	mètres cubes par jour
b	baril

Glossaire

agrandissement partiel par doublement	Phase 1 de l'accroissement de capacité au moyen du doublement d'ancrage TMX devant entrer en service en avril 2008.
barge	Navire ayant une capacité de cargaison de pétrole brut pouvant atteindre 12 720 m^3 (80 000 b), ou l'équivalent, 430 m^3/j (2 700 b/j).
destination(s)	Catégorie, fondée sur la destination de la livraison, servant à allouer une partie donnée de la capacité pour la livraison de pétrole brut et d'autres produits sur le réseau pipelinier Trans Mountain; les catégories sont : « destinations étrangères », « destinations intérieures » et « destination au quai Westridge (Quai) ».
destinations étrangères	Catégorie de répartition de capacité sur le réseau pipelinier Trans Mountain pour les livraisons destinées aux quatre raffineries de l'État de Washington raccordées par pipeline.
destinations intérieures	Catégorie de répartition de la capacité sur le réseau pipelinier Trans Mountain pour les livraisons destinées aux installations raccordées au pipeline à Burnaby, en Colombie-Britannique, autres que le terminal maritime Westridge de Terasen.
doublement d'ancrage TMX	Accroissement de capacité du réseau pipelinier Trans Mountain de Terasen devant entrer en service en deux temps, soit en avril et en novembre 2008.
entente confidentielle	Convention conclue entre Terasen et les quatre raffineries de l'État de Washington raccordées par pipeline au réseau pipelinier Trans Mountain et régissant la répartition entre les quatre raffineries de la capacité de la catégorie « destinations étrangères ».
pétrolier	Navire pouvant transporter une cargaison de pétrole brut allant au-delà de 12 720 m^3 (80 000 b), ou l'équivalent, 430 m^3/j (2 700 b/j).
pétrolier Aframax	Navire ayant une capacité de cargaison de pétrole brut au quai Westridge pouvant atteindre environ 87 400 m^3 (550 000 b)

pétrolier Panamax	Navire ayant une capacité de cargaison de pétrole brut au quai Westridge pouvant atteindre environ 55 600 m^3 (350 000 b).
prime	Montant soumissionné par les expéditeurs au quai Westridge lorsqu'ils commandent des volumes pour livraison au quai Westridge et qui est utilisé pour répartir la capacité réputée au quai Westridge durant les mois où le quai est en mode de répartition; la prime est soumissionnée chaque mois mais perçue seulement les mois où le quai est en période de répartition.
prix de soumission	Prix exprimé en cents par mètre cube qu'un expéditeur est disposé à payer pour obtenir la capacité allouée pour livraisons au quai Westridge.
quai Westridge ou Quai	installations maritimes de chargement de pétrole brut de Terasen à son terminal maritime Westridge à Burnaby, en Colombie-Britannique; fait également référence à la catégorie de répartition de la capacité sur le réseau pipelinier Trans Mountain pour livraisons au quai Westridge.
station de pompage agrandie	Capacité agrandie du réseau pipelinier Trans Mountain de Terasen mise en service le 1er avril 2007.
valeur de soumission	Valeur totale de la soumission (exprimée en cents par mètre cube multiplié par le volume) qu'un expéditeur est disposé à payer pour obtenir la capacité allouée pour livraisons au quai Westridge.

Figure 1
Réseau pipelinier Trans Mountain

Figure 2
Points de livraison

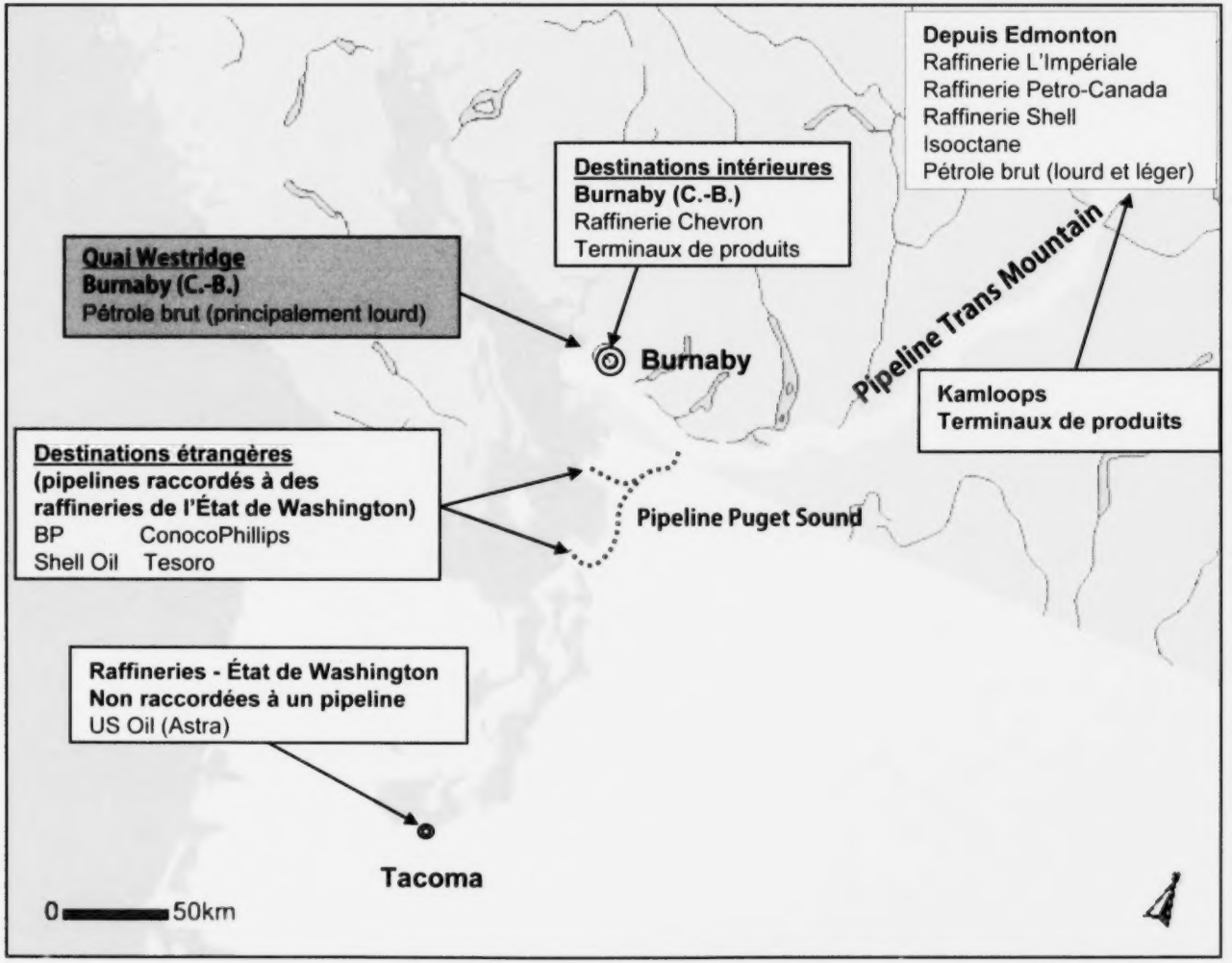
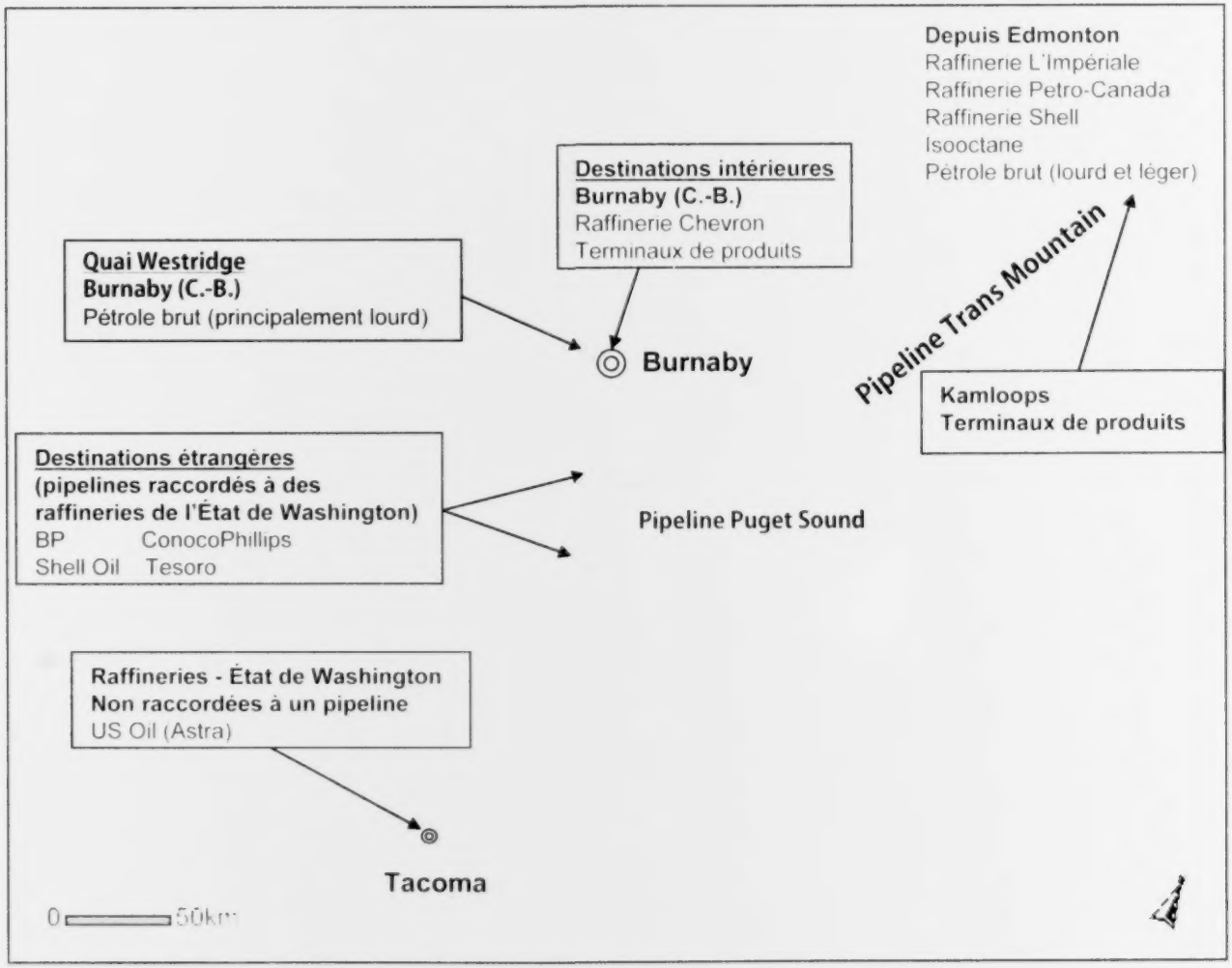


Figure 2
Points de livraison



Chapitre 1

Décision du 15 mars 2006

Dossier : A-TT-TTC-TTM 01 (4775-T099-1)
Le 15 mars 2006

Monsieur W.G. Henderson
Vice-président, Marketing et services aux expéditeurs
Kinder Morgan Canada Inc,
300, Cinquième Avenue S.-O., bureau 2700
Calgary (Alberta) T2P 5J2
Fax : 403-514-6401

Terasen Pipelines (Trans Mountain) Inc.
Tarif et règlements révisés

Monsieur,

L'Office national de l'énergie accuse réception d'une lettre transmise en date du 8 mars 2006 par Kinder Morgan Canada Inc. (Kinder Morgan) ainsi que de la pièce jointe constituée du tarif provisoire sur le pétrole n° 61 et du tarif provisoire sur le pétrole raffiné n° RP 29 de Terasen Pipelines (Trans Mountain) Inc.

Dans sa demande, Kinder Morgan signale quatre changements aux tarifs et précise qu'elle et l'Association canadienne des producteurs pétroliers souhaitent que la nouvelle marche à suivre visant la répartition de la capacité soit intégrée dans les tarifs proposés avant le 16 mars 2006, de sorte que cette procédure puisse servir aux commandes d'expédition du mois d'avril. Les changements, résumés ci-après, sont les mêmes dans les deux tarifs.

1. Les dates de commande au quai Westridge ont été modifiées dans le calendrier des commandes (règle 5 du tarif n° 61 et règle 8 du tarif n° RP 29) afin de corriger le calendrier des commandes des tarifs 60 et RP 28, qui est entré en vigueur le 15 février 2006.

2. Les quote-parts de la capacité répartie visant les destinations intérieures et les destinations étrangères ont été modifiées conformément au paragraphe 6*b)* du tarif n° 61 (paragraphe 9b) du tarif n° RP 29) et la répartition de la capacité au quai Westridge a été maintenue à 3 600 m^3/j;

3. Le paragraphe 6b) du tarif 61 (paragraphe 9b) du tarif RP 29) a été modifié afin de faire référence à une entente confidentielle conclue entre Terasen Pipelines et quatre raffineries de l'État de Washington constituant des lieux de livraison.

4. Le paragraphe 6d) de l'actuel tarif sur le pétrole n° 61 (paragraphe 9d) de l'actuel tarif sur le pétrole raffiné) a été remplacé par la règle 7 du tarif n° 61 (règle 10 du tarif n° RP 29, afin d'inclure une prime visant le quai Westridge (prime), laquelle serait payée par les expéditeurs qui souhaitent acheter une certaine capacité au quai Westridge et serait utilisée par Terasen Pipelines pour répartir la capacité au quai Westridge lorsque le carnet de commandes du quai serait plein.

Dans une lettre datée du 8 mars 2006, l'Office a sollicité des commentaires des expéditeurs et des personnes intéressées, avant de rendre sa décision sur les tarifs.

Des mémoires ont été reçus de : Astra Energy Company Inc., l'Association canadienne des producteurs pétroliers, Suncor Energy Marketing Inc., Shell Canada Limitée, Shell Trading Canada, Nexen Marketing et Nexen Inc. (Nexen), BP Canada Energy Company (BP Canada), la Compagnie pétrolière impériale Ltée (l'Impériale) ainsi que les demandeurs (instance MH-2-2005), Chevron Canada Limited, Chevron Standard Limited et Neste Canada Inc.

Des neuf parties ayant déposé des commentaires devant l'Office, huit appuyaient ou ne s'opposaient pas aux changements aux tarifs de Terasen Pipelines relativement à la répartition de la capacité proposée visant les destinations intérieures, étrangères et au quai Westridge dont font mention les sections 2 et 3 du dépôt de Kinder Morgan. De ces huit parties, trois (Nexen, BP Canada et l'Impériale) ont exprimé des préoccupations à l'égard des changements indiqués dans la section 4 du dépôt de Kinder Morgan. Ces trois parties se sont opposées à la mise en œuvre de la prime et ont déclaré que le calendrier de commandes au quai Westridge devrait retourner aux dates de commande antérieures au 15 février 2006. Astra a suggéré que l'Office passe en revue toutes les procédures d'attribution de la capacité de Trans Mountain, dont les procédures de répartition visant les destinations intérieures et étrangères, et a avisé l'Office qu'elle s'opposait à la limite fixée à la capacité de livraison au quai Westridge. L'Office constate toutefois que dans son opposition à la période d'essai de trois mois visant la prime, Astra a fait valoir que la manière la plus raisonnable de procéder serait que Terasen Pipelines maintienne ses tarifs actuels.

Bien qu'il constate un consensus relativement aux changements suggérés aux sections 1, 2 et 3 de la lettre de Kinder Morgan, l'Office tient compte des préoccupations d'Astra à cet égard. L'Office n'est pas convaincu que, selon les dires d'Astra, il y ait des distinctions injustes à l'encontre des expéditeurs au quai eu égard à une capacité au quai de 3 600 m^3/j pour les fins de commande. Selon lui, le fait que les commandes au quai ne peuvent pas être réparties de la même manière que les commandes sur le reste du réseau compte tenu des caractéristiques propres aux livraisons par mer – lesquelles ne peuvent pas être établies au prorata, doivent équivaloir à une cargaison de pétrolier et être coordonnées avec le transport maritime, justifie de traiter les commandes au quai Westridge d'une manière différente de celles sur le reste du réseau. L'Office n'est en outre pas convaincu qu'il soit nécessaire à l'heure actuelle de pousser le débat sur le montant désigné au quai, d'autant plus que des discussions exhaustives ont eu lieu sur la question de la répartition pendant une longue période.

L'Office remarque l'énoncé suivant au paragraphe 6b) du tarif sur le pétrole et au paragraphe 9b) du tarif sur le pétrole raffiné :

[TRADUCTION]

> La capacité d'exportation sera subséquemment répartie d'après une formule prévue dans une entente confidentielle intervenue entre le transporteur et les raffineries de l'État de Washington exploitées par BP à Cherry Point, ConocoPhillips à Ferndale, Tesoro Petroleum à Anacortes et Shell Oil à Anacortes.

L'Office tient compte également du texte des paragraphes 6(h) et 9(h) sur le sort de la capacité excédentaire et des paragraphes 6(g) et 9(g) concernant la répartition de la capacité si les quantités commandées sont supérieures à la capacité d'exportation. L'Office accepte ces dispositions dans la mesure où seuls les quatre expéditeurs dont il est fait mention aux paragraphes 6(b) et 9(b) ont commandé de la capacité excédentaire. Cependant, les tarifs doivent clairement préciser que si toute autre partie commande pour expédition à une destination d'exportation, Terasen Pipelines doit accepter une telle commande. Si toutes les commandes pour expédition à une destination d'exportation sont supérieures à la quantité affectée à l'exportation, les commandes doivent être réparties par réduction au prorata des volumes demandés. L'Office s'attend à ce qu'une modification aux dispositions de la règle n° 6 concernant les volumes d'exportation soit nécessaire pour que cette question puisse être clarifiée.

Après avoir étudié les modifications tarifaires proposées, les commentaires déposés à propos des changements proposés et la réplique de Kinder Morgan, l'Office a décidé d'approuver les changements au tarif sur le pétrole et au tarif sur le pétrole raffiné auxquels il est fait référence dans les sections 1,2 et 3 de la demande de Kinder Morgan datée du 8 mars 2006, sous réserve de l'opinion exprimée par l'Office ci-dessus.

En raison du nombre et de la complexité des objections formulées au sujet de la marche à suivre pour la répartition au quai Westridge et de la prime proposée, l'Office a décidé de ne pas approuver, pour l'instant du moins, les changements tarifaires auxquels il est fait référence dans la section 4 de la demande. L'Office poursuit l'examen des documents et mémoires déposés au sujet de cette question et il adressera une lettre aux intéressés sur la section 4 dans quelque temps. L'Office suspend l'application des dispositions du tarif portant sur les questions dont il est fait mention dans la section 4 de la lettre de Kinder Morgan, et ordonne à Terasen Pipelines de recourir à la marche à suivre énoncée dans les tarifs 60 et RP28, pour répartir la capacité au quai Westridge, sauf pour le calendrier commandes modifié dont il est fait mention dans la section 1 de la demande de Kinder Morgan.

Il est ordonné à Kinder Morgan de déposer auprès de l'Office, le plus tôt possible, de nouveaux tarifs qui tiennent compte de ces décisions. Kinder Morgan doit signifier une copie de la présente à ses expéditeurs et aux personnes dont le nom figure sur sa liste de parties intéressées, ainsi qu'aux parties à l'audience MH-2-2005.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le secrétaire,

Michel L. Mantha

Chapitre 2

Décision du 12 avril 2006

Dossier : ATT-TTC-TTM 01 (4775-T099-1)
Le 12 avril 2006

Monsieur W.G. Henderson
Vice-président, Marketing et services
aux expéditeurs
Kinder Morgan Canada Inc,
300, Cinquième Avenue S.-O., bureau 2700
Calgary (Alberta) T2P 5J2
Télécopieur : (403) 514-6657

Monsieur David A. Holgate
Monsieur Dennis P. Langen
Stikeman Elliot LLP
4300 Bankers Hall Ouest
888, Troisième Rue S.-O.
Calgary (Alberta) T2P 5C5
Télécopieur : (403) 266-9034

Terasen Pipelines (Trans Mountain) Inc.
Procédure de répartition de capacité au quai Westridge – Motifs de décision

Messieurs,

Le 8 mars 2006, Kinder Morgan Canada Inc. a déposé auprès de l'Office national de l'énergie le tarif provisoire sur le pétrole n° 61 et le tarif provisoire sur le pétrole raffiné n° RP 29 de Terasen Pipelines (Trans Mountain) Inc. L'Office a approuvé certaines des modifications mais décidé d'examiner séparément les modifications à la procédure de répartition au quai Westridge et la prime proposée.

L'Office a reçu des mémoires et entendu les plaidoiries orales le 4 avril 2006. Vous trouverez ci-joint sa décision accompagnée des motifs relativement à la procédure de répartition et à la prime proposées.

L'Office ordonne à Kinder Morgan de signifier une copie de la présente lettre et de la décision ci-jointe à tous ses expéditeurs et à toutes les personnes figurant sur sa liste des parties intéressées, ainsi qu'à toutes les parties à l'audience MH-2-2005 et à l'audience de l'Office concernant la demande tarifaire.

Veuillez agréer, Messieurs, mes salutations distinguées.

Le secrétaire,

Michel L. Mantha

Pièce jointe

Terasen Pipelines (Trans Mountain) Inc.

Modifications de tarif – Procédure de répartition de capacité au quai Westridge

Motifs de décision

2.1 Contexte

Le 8 mars 2006, Kinder Morgan Canada Inc. a déposé auprès de l'Office national de l'énergie (l'Office) le tarif provisoire sur le pétrole n° 61 et le tarif provisoire sur le pétrole raffiné n° RP 29 de Terasen Pipelines (Trans Mountain) Inc. Les tarifs proposés auraient pour effet :

- de modifier les dates de commande au quai Westridge pour les mois d'avril, septembre et décembre 2006 et de janvier 2007;
- de modifier la formule de répartition de capacité aux destinations intérieures et aux destinations étrangères, et d'ajouter un renvoi à une entente confidentielle conclue entre Terasen Pipelines et quatre raffineries de l'État de Washington;
- de changer sensiblement la procédure de répartition de capacité au quai Westridge.

La capacité du réseau pipelinier de Trans Mountain est répartie selon les livraisons à trois catégories de destinations, savoir : les destinations intérieures, les destinations étrangères et le quai Westridge. La capacité attribuée au quai Westridge, acceptée par la majeure partie des expéditeurs de Trans Mountain et approuvée par l'Office, est de 3 600 m^3/j, ce qui équivaut grosso modo à la cargaison de deux pétroliers. L'attribution de capacité au quai par tirage au sort plutôt qu'au prorata a été effectuée pour la première fois dans le cadre du tarif sur le pétrole n° 54 et du tarif sur le pétrole raffiné n° 22, qui avaient été déposés auprès de l'Office et mis en application le 14 juin 2004. Terasen Pipelines a indiqué que la procédure avait reçu l'appui unanime de ses expéditeurs et qu'elle et ses expéditeurs avaient fait remarquer que les commandes et les livraisons au quai Westridge avaient un caractère unique, car les commandes au quai ne peuvent pas être réparties au prorata de la même manière que les livraisons à d'autres destinations; en ce qui concerne les livraisons au quai, l'attribution doit s'opérer suivant le principe du « tout ou rien » et non au prorata, sur la base de volumes équivalents aux cargaisons d'un pétrolier. L'Office a reconnu le caractère unique des livraisons au quai Westridge et il a autorisé cette modification à la procédure de répartition.

En ce qui concerne les dates de commande de capacité au quai Westridge, Kinder Morgan avait déposé le 15 février 2006 des tarifs révisés qui fixaient la date des commandes au quai Westridge à deux jours avant la date de commande pour les destinations intérieures et les destinations étrangères (deux jours ou 48 heures à l'avance). Les deux jours à l'avance avaient été introduits pour donner aux expéditeurs qui n'avaient pas pu obtenir de la capacité au quai la possibilité de re-commander ces volumes auprès d'autres réseaux pipeliniers. La modification des dates de commande proposée dans les documents déposés le 8 mars 2006 visait à corriger les dates erronées soumises lors du dépôt des tarifs le 15 février 2006.

Dans sa demande, Kinder Morgan a souligné que l'utilisation des deux jours à l'avance annulait la possibilité de vérifier le volume des approvisionnements à Westridge auprès des transporteurs de connexion en amont. Il en est résulté, selon elle, que le pipeline a reçu des commandes pour

un total de 37 cargaisons au cours du mois de mars, comparativement à la limite de deux cargaisons envisagée par l'attribution de 3 600 m^3/j de capacité au quai Westridge; selon la méthode actuelle, elle estime que le nombre de commandes de cargaisons devrait augmenter au cours des prochains mois. Kinder Morgan est d'avis que les modifications proposées à la procédure de répartition au quai Westridge réduiraient considérablement le nombre de cargaisons commandées au quai.

Selon la méthode proposée dans les nouveaux tarifs pour la répartition de capacité au quai Westridge, le volume attribué au quai demeurerait à 3 600 m^3/j, mais la méthode de tirage au sort pour l'attribution de chargements sur les navires serait supprimée. À la place, lorsqu'ils soumettraient une commande de volume au quai, les expéditeurs soumettraient également un montant, sur la base de tant de cents le mètre cube, qu'ils seraient disposés à payer pour acheter de la capacité au quai Westridge (prime visant le quai Westridge ou prime). Terasen Pipelines répartirait alors la capacité en fonction d'une plage de primes allant de la plus élevée à la moins élevée, l'expéditeur ayant soumis la plus élevée devant être choisi le premier. Les expéditeurs qui auraient soumis des primes identiques seraient classés dans l'ordre par tirage au sort. Les dispositions concernant la capacité inutilisée au quai, les transferts et les amendes pour non-exécution demeureraient les mêmes que dans les tarifs existants.

Kinder Morgan a proposé que les primes perçues, le cas échéant, servent à compenser les dépenses en immobilisations liées aux mouvements au quai et que, si l'Office devait approuver les nouvelles procédures, elle lui demanderait d'établir un compte de report pour y consigner les primes reçues.

Kinder Morgan a fait savoir que les nouvelles procédures avaient l'appui de la majorité des expéditeurs de Trans Mountain et de l'ACPP, mais que cet appui n'était pas unanime. Comme les nouvelles procédures représentent un changement important par rapport à l'actuelle procédure de répartition, Kinder Morgan a proposé que les procédures visant le quai Westridge soient mises à l'essai pour trois mois.

Dans une lettre datée du 8 mars 2006, l'Office a sollicité des commentaires sur les modifications de tarif proposées, notamment sur la question de savoir si les révisions concernant la prime visant le quai Westridge sont conformes aux exigences en matière de transport pour le compte d'autrui qui s'appliquent à un oléoduc.

Des mémoires ont été reçus de : l'Association canadienne des producteurs pétroliers (ACPP); Astra Energy Company Inc.; la Société d'énergie BP Canada; Chevron Canada Limited, Chevron Standard Limited et Neste Canada Inc.; la Compagnie pétrolière Impériale; Nexen Marketing et Nexen Inc.; Shell Canada Limitée (Shell Canada); Shell Trading Canada (Shell Trading) et Suncor Energy Marketing Inc.

Après avoir examiné les modifications de tarif proposées et les commentaires reçus, l'Office, dans une lettre datée du 15 mars 2006, a approuvé certaines questions, notamment celles relatives aux révisions du calendrier de commande et à la répartition de capacité aux destinations intérieures et étrangères. L'Office s'est demandé s'il y avait des distinctions injustes à l'encontre des expéditeurs au quai eu égard à une capacité au quai de 3 600 m^3/j pour les fins de commande. L'Office a estimé que le fait que les commandes au quai ne peuvent pas être réparties de la

même manière que les commandes au reste du réseau compte tenu des caractéristiques propres aux livraisons par mer – lesquelles ne peuvent pas être établies au prorata, doivent équivaloir à une cargaison de pétrolier et être coordonnées avec le transport maritime – justifiait de traiter les commandes au quai Westridge d'une manière différente de celles au reste du réseau. Toutefois, vu le nombre et la complexité des objections à la procédure de répartition au quai Westridge et à la prime, l'Office a fait savoir qu'il continuait l'examen de ces questions, a suspendu les dispositions des tarifs relatifs à la prime visant le quai Westridge et a ordonné à Terasen Pipelines d'utiliser les procédures énoncées dans le tarif n° 60 et le tarif n° RP 28 pour répartir la capacité au quai Westridge, exception faite des révisions du calendrier de commande.

Le 16 mars 2006, Kinder Morgan a déposé le tarif provisoire sur le pétrole n° 62 et le tarif provisoire sur le pétrole raffiné n° RP 30 qui incorporaient les modifications aux règles approuvées. Elle n'a ni supprimé ni modifié les règles relatives à la prime visant le quai Westridge, mais elle a précisé que les procédures antérieures s'appliquant au quai Westridge et contenues dans le tarif sur le pétrole n° 60 et le tarif n° RP 28 seraient utilisées pour le processus de commande d'avril 2006.

Dans sa lettre du 21 mars 2006, modifiée le 22 mars 2006, l'Office a établi une procédure permettant la présentation de mémoires écrits et de plaidoiries orales pour étudier les questions ci-après relatives à la prime visant le quai Westridge et la procédure de répartition de la capacité :

1. l'applicabilité de la prime visant le quai Westridge;
2. les répercussions de la prime sur les exigences de Terasen en matière de transport pour le compte d'autrui;
3. la possibilité de ne pas modifier la date de commande au quai Westridge, qui est actuellement deux jours avant la date de commande au reste du réseau;
4. la possibilité d'assujettir les expéditeurs qui passent des commandes au quai Westridge à des restrictions selon le nombre de cargaisons ou le volume, et la possibilité de limiter le total des volumes commandés par un expéditeur quelconque à la capacité attribuée au quai Westridge.

L'Office a déterminé que deux des questions soulevées par les parties, soit l'affectation du produit de la prime et la publication des renseignements sur la prime, auraient avantage à être débattues entre Terasen Pipelines, ses expéditeurs et les personnes intéressées, si la prime devait être approuvée. En conséquence, l'Office a décidé de ne pas entendre les arguments sur ces questions.

Chevron Canada Resources Ltd. (Chevron Resources) et ConocoPhillips Canada ont présenté des mémoires. Quant à Kinder Morgan, l'ACPP, Astra, BP, Chevron Resources, la Compagnie pétrolière Impériale, Petro-Canada, Nexen et Suncor, leurs plaidoiries ont été entendues le mardi 4 avril 2006.

2.2 Applicabilité de la prime

Opinions des parties

Kinder Morgan a indiqué que la prime était nécessaire parce que la procédure actuelle permet aux parties qui ne souhaitent pas utiliser la capacité de transport pour le compte d'autrui de bloquer cette capacité dans le seul but de profiter du processus de commande. Selon elle, ce marché secondaire est injuste pour les expéditeurs authentiques. La méthode actuelle permet aux courtiers en capacité d'exploiter et profiter du processus de commande et il est contraire à l'intérêt public de permettre au processus de commande de capacité de transport pour le compte d'autrui d'être utilisé pour en tirer un profit. Les entreprises qui achètent de la capacité par voie de tirage et la revendent au plus offrant se trouvent à s'emparer de la valeur, alors que cette valeur devrait profiter au réseau, de l'avis de Kinder Morgan. Celle-ci a dit qu'elle n'y verrait pas d'objection si l'Office devait déterminer que la prime devrait être perçue uniquement durant les mois où s'opère la répartition.

La prime a reçu l'aval de l'ACPP, Chevron Canada, ConocoPhillips, Shell Canada Limitée, Shell Trading Canada et Suncor.

Dans sa lettre du 13 mars 2006 et dans sa plaidoirie orale, l'ACPP a déclaré qu'en vertu de la procédure actuelle de répartition au quai Westridge par tirage au sort, les courtiers peuvent gagner de la capacité au quai et revendre l'espace restreint à un tiers qui a besoin de faire transporter du pétrole brut. Selon l'Association, si une prime est payée pour répartir l'espace restreint du quai, les produits qui en découlent devraient alors revenir aux utilisateurs du réseau pipelinier et non pas à un tiers qui peut gagner de l'espace grâce au fruit du hasard. Cette position a été appuyée par Chevron Canada et ConocoPhillips.

L'ACPP, Chevron Canada, ConocoPhillips et Suncor ont estimé que la proposition aurait pour effet de réduire le nombre de commandes à caractère spéculatif chez les parties désireuses de faire le commerce de l'espace restreint. Compter sur les forces du marché par le biais du mécanisme proposé de soumission relative à la prime et permettre aux expéditeurs de juger par eux-mêmes de leurs besoins et du prix qu'ils sont disposés à payer pour avoir accès au quai sont les deux principaux facteurs qui ont incité l'ACPP à appuyer la proposition. Chevron Resources a estimé qu'une ressource restreinte est mieux répartie lorsqu'elle est affectée aux expéditeurs qui lui accordent une plus grande valeur, plutôt qu'à ceux qui ont la chance de gagner au tirage. Selon elle, la prime proposée éliminerait l'émergence d'un marché secondaire, ce qui rendrait plus transparent le processus de soumission (perception de la prime). ConocoPhillips a dit appuyer la prime visant le quai Westridge parce qu'un système davantage axé sur le marché pour la répartition de capacité serait déterminé par les forces du marché. Suncor a pour sa part estimé qu'avec la méthode actuelle de tirage au sort, la capacité du réseau est accordée selon la formule du « tout ou rien », alors que les deux gagnants peuvent revendre de la capacité à profit.

Chevron Resources a indiqué que la méthode actuelle de tirage au sort comportait son lot d'incertitude. Selon elle, la méthode proposée donnerait à l'expéditeur un moyen de contrôle pour augmenter ses chances de remporter la soumission. Pour Suncor, la prime proposée est prise en compte correctement du point de vue de l'expéditeur et la valeur que l'expéditeur accorde à cette capacité devrait l'emporter.

Astra, BP, la Compagnie pétrolière Impériale, Petro-Canada et Nexen se sont opposées à la prime.

Astra a pour sa part indiqué que les commandes de capacité au quai sont déterminées par les conditions d'arbitrage, lesquelles peuvent varier avec le temps, et que même avec la prime proposée, les commandes continueront d'être déterminées par ces mêmes conditions d'arbitrage. En conséquence, le problème des commandes exagérées ne serait pas atténué par la prime proposée. Cette position a reçu l'appui de BP, de la Compagnie pétrolière Impériale, de Petro-Canada et de Nexen.

Astra a fait valoir que la prime n'ajouterait pas plus de certitude à la répartition de capacité au quai Westridge que le système de tirage au sort. D'après la société, l'imposition de la prime provoquerait des distorsions artificielles sur le marché en imposant aux expéditeurs au quai un coût financier qui ne serait pas imposé aux expéditeurs terrestres; si elle devait payer une prime, a-t-elle dit, ses marges seraient réduites par rapport à d'autres raffineries de l'État de Washington qui sont raccordées au réseau pipelinier de Trans Mountain et qui n'auraient donc pas à payer une prime pour les livraisons terrestres. Selon Astra, le système de prime visant le quai n'est pas dans l'intérêt public car il ne résout pas le problème tel que perçu par Kinder Morgan, va entraîner des distorsions artificielles sur le marché et ne traitera pas les expéditeurs sur un pied d'égalité.

Petro-Canada a indiqué pour sa part que la période d'essai proposée démontre que la société pipelinière et les expéditeurs qui appuient la proposition de soumission ont peu, voire aucune idée de l'efficacité avec laquelle ce processus va résoudre le problème tel qu'il est perçu, savoir l'arbitrage de la part de certaines parties qui cherchent à profiter de la réaffectation de la capacité obtenue par tirage au sort, ni des conséquences que pourrait entraîner sa mise en oeuvre.

Selon Nexen, c'est un jugement de valeur que de se demander si l'intérêt des expéditeurs est assujetti au marché secondaire et s'il devrait être mis de côté. À son avis, les présumés spéculateurs expédieraient quand même des barils qui leur appartiennent parce qu'ils n'ont pas le choix, peu importe s'ils les achètent à un tiers et qu'ils les revendent ou pas. À la question de savoir si le marché secondaire est inacceptable, Nexen a répondu que le phénomène n'était pas rare. Selon elle, les entreprises de transport pétrolier dans un contexte de répartition de capacité devraient pouvoir compter sur des solutions de rechange, par exemple en investissant dans des options de stockage et de transport. Nexen a ajouté que c'est le risque associé aux solutions de rechange et aux investissements qui fait gonfler les commandes d'espace. Le revers de la médaille serait d'excuser l'absence de préparation et de priver les parties qui ont fait ces investissements de l'avantage concurrentiel qu'elles ont acheté. Nexen a reconnu que le caractère aléatoire du tirage au sort n'est pas optimal, mais celui-ci serait selon elle préférable au modèle de « paiement pour obtenir la priorité » inhérent au système de soumission avec prime parce qu'il est juste et qu'il accorde l'égalité des chances à tous les expéditeurs.

Opinion de l'Office

L'Office a examiné l'applicabilité de la prime du point de vue de l'efficacité économique et de l'efficacité de la répartition de capacité. Il reconnaît que le système de tirage au sort actuellement employé pour

répartir la capacité au quai Westridge crée des circonstances qui pourraient permettre l'émergence d'un marché secondaire susceptible d'influencer la répartition de capacité restreinte au quai. Même si aucune preuve n'a été avancée qui confirmerait l'existence d'un marché secondaire, l'Office estime qu'il existe des circonstances au sein du système de tirage au sort qui pourraient permettre l'émergence d'un marché secondaire et même de jouer avec le système. L'Office prend acte des commentaires de certaines parties selon lesquels un marché secondaire n'a rien de foncièrement bon ni de foncièrement mauvais. Il estime toutefois que, là où des marchés secondaires ont émergé, ils ont surtout permis aux expéditeurs de se départir de leur capacité inutilisée tout en optimisant l'utilisation de la capacité sur le réseau pipelinier, ce qui n'est pas le cas dans la situation présente. De plus, là où il existe un marché secondaire, celui-ci permet au marché de décider comment cette capacité sera répartie. Selon l'Office, autoriser la prime cadrerait davantage avec la faculté des marchés de décider par eux-mêmes qu'avec le maintien du système de tirage au sort.

L'Office est d'avis que la méthode proposée d'affectation de la prime placerait le contrôle de la répartition de capacité restreinte au quai Westridge plus directement dans les mains des expéditeurs de Trans Mountain qui souhaitent expédier des volumes au quai et qui sont disposés à payer une prime pour obtenir cette capacité, plutôt que dans les mains d'autres parties qui pourraient obtenir accès à cette capacité au moyen du système de tirage au sort en place. Avant de décider de soumissionner ou non pour la capacité au quai, les expéditeurs peuvent user de leur jugement et prendre leur décision selon leur situation financière, afin d'exercer un certain contrôle en soumissionnant pour obtenir de l'espace.

Du point de vue économique, l'Office constate qu'en vertu du système de prime, tout montant supplémentaire payé par les expéditeurs pour obtenir de la capacité au quai serait payé à Terasen Pipelines et placé dans un compte de report qui serait utilisé pour le bénéfice des expéditeurs de Trans Mountain. L'Office voit dans cela un moyen acceptable de disposer des primes susceptibles d'être payées et considère cela préférable à une situation où l'ensemble des expéditeurs de Trans Mountain ne recevrait aucun avantage des sommes supplémentaires payées pour obtenir de la capacité au quai Westridge.

En ce qui touche les commentaires de certains intervenants selon lesquels le système de prime causerait des distorsions sur le marché, l'Office est d'avis que les distorsions qui pourraient résulter de la prime ont peu de chances d'être plus grandes que celles causées par le système de tirage au sort et par le marché secondaire qui pourrait se développer. L'Office constate également que Kinder Morgan a demandé la modification du tarif à titre d'essai. S'il y a des distorsions sur le marché, l'Office peut réagir rapidement pour parer au problème.

Après avoir examiné la question de la répartition et les enjeux économiques de la prime, l'Office estime que la prime proposée est un moyen rationnel de répartir la capacité pour les commandes au quai Westridge, et qu'elle est applicable, sous réserve des considérations relatives aux dispositions législatives et aux exigences en matière de transport pour le compte d'autrui, lesquelles considérations sont traitées dans la section qui suit.

Comme il juge que la prime est un outil pour répartir la capacité au quai Westridge, et qu'elle n'est pas d'abord une méthode de calcul des droits, l'Office considère qu'il ne devrait pas y avoir de paiement à faire en l'absence de répartition de capacité au quai Westridge. En conséquence, l'Office estime que la prime ne devrait être prélevée que durant les mois de répartition pour les commandes au quai Westridge.

Quant à l'affectation de la prime et à la publication des renseignements sur les commandes avec prime, l'Office reprend les commentaires qu'il faisait dans sa lettre du 21 mars 2006, selon lesquels ces questions auraient avantage à être débattues entre Terasen Pipelines, ses expéditeurs et les personnes intéressées.

2.3 Transport pour le compte d'autrui et exigences de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*

Opinions des parties

Kinder Morgan a indiqué que comme la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (la *Loi*) ne fait pas référence expressément au transport pour le compte d'autrui, l'Office a déduit les obligations d'un transporteur pour le compte d'autrui en se fondant sur le *common law* et sur l'article 67 et le paragraphe 71(1) de la *Loi*. Kinder Morgan et les parties qui appuient la prime ont rappelé que, dans les Motifs de décision de l'audience MH-4-96[1], l'Office avait jugé que les obligations de service prévues par la loi sont des obligations relatives et non des obligations absolues et qu'elles sont par conséquent fondées sur le critère du caractère raisonnable. Ainsi, l'Office a la faculté d'adapter les obligations d'un transporteur pour le compte d'autrui à des circonstances uniques. Selon Kinder Morgan, la prime visant le quai Westridge cadrerait avec les obligations de transporteur pour le compte d'autrui de Trans Mountain, compte tenu des circonstances auxquelles font actuellement face les sociétés pipelinières et leurs expéditeurs. Plusieurs parties ont également exprimé l'avis que le critère du caractère raisonnable devrait être appliqué pour faire en sorte que la capacité restreinte soit répartie de la manière la plus efficace et la plus efficiente possible.

Kinder Morgan et d'autres intervenants ont fait valoir que l'article 67 de la *Loi* interdit les distinctions « injustes ». Kinder Morgan, l'ACPP, Chevron Resources, Suncor et ConocoPhillips ont relevé plusieurs facteurs qui distinguent les expéditions au quai des expéditions par pipeline. Tel qu'expliqué plus haut, les expéditions au quai ne peuvent pas être réduites de manière

1 Motifs de décision, MH-4-96, PanCanadian Petroleum Limited, Demande de service, février 1997.

proportionnelle comme peuvent l'être les expéditions par voie de terre. Comme la capacité au quai Westridge ne peut pas être physiquement répartie de façon parfaitement équitable parmi les expéditeurs, de l'avis de ces parties, le transport par le quai est une circonstance unique qui mérite un traitement distinct. Dans sa plaidoirie orale, Kinder Morgan a fait remarquer que l'Office avait déjà déterminé, dans une lettre datée du 19 mars 2006, que les circonstances au quai Westridge justifient de traiter les commandes à ce quai d'une manière différente de celle au reste du réseau pipelinier de Trans Mountain.

Selon Kinder Morgan, le processus de commande au quai Westridge ne respecte plus les principes généraux régissant le transport pour le compte d'autrui du fait que les expéditeurs passent des commandes pour faire de la spéculation et que cela est contraire à l'intérêt public. La société a estimé que la prime est conforme aux exigences en matière de transport pour le compte d'autrui et n'est pas discriminatoire car elle donne à chaque expéditeur des chances égales d'obtenir l'accès au quai tout en réduisant au minimum ou en éliminant la participation des courtiers en capacité au processus de commande.

D'après l'ACPP, deux thèmes fondamentaux émergent de l'historique du transport pour le compte d'autrui. Le premier est que le transporteur pour le compte d'autrui accepte tout le monde sans distinction, selon le principe d'égalité et de non-discrimination consacré par la *Loi*. Le second est que le transporteur pour le compte d'autrui devrait demander un prix raisonnable, qui se reflète dans l'exigence relative aux droits justes et raisonnables et permet au transporteur pour le compte d'autrui de faire un profit. L'ACPP a noté que dans ce cas la prime serait affectée à un compte de report pour le bénéfice des expéditeurs et ne serait pas récupérée par la société pipelinière, de sorte qu'on ne peut pas dire que le paiement d'une prime contrevient complètement au principe du prix raisonnable.

L'ACPP a estimé que, là où la capacité fait l'objet de commandes exagérées et que la société pipelinière ne peut pour ainsi dire pas répartir l'espace au prorata ou selon le principe historiquement retenu, la prime visant le quai Westridge est raisonnable dans le contexte des obligations du transporteur pour le compte d'autrui. Selon l'ACPP, la prime ne doit pas être considérée comme étant contraire au transport pour le compte d'autrui mais si elle devait l'être, on pourrait la justifier par une exception. L'ACPP a indiqué que le processus de soumission donne à tous les expéditeurs des chances égales de soumissionner en fonction de leur situation financière.

Suncor a fait remarquer que l'applicabilité des systèmes de soumission basés sur le marché pour répartir les services pipeliniers est un principe bien accepté, et qui l'a déjà été par l'Office, notamment dans ses Motifs de décision de l'audience RH-1-99[2]. Selon elle, le processus de type vente aux enchères convient, compte tenu de l'efficacité de la répartition et du fait qu'il fait la promotion de droits justes et raisonnables et ne fait pas de distinctions injustes, au sens des articles 62 et 67 de la *Loi*.

Les parties qui se sont opposées à la prime visant le quai Westridge ont généralement indiqué que l'imposition d'une prime aux expéditeurs constituait une distinction injuste et contrevenait aux exigences en matière de transport pour le compte d'autrui. Selon elles, l'article 67 de la *Loi*

---

2 Motifs de décision, RH-1-99, TransCanada PipeLines Limited, Tarif, avril 2000.

interdit toute distinction injuste à l'égard des droits, des services ou des aménagements. Elles prétendent en outre que Kinder Morgan n'a pas su démontrer que cette distinction n'était pas injuste, au sens de l'article 68 de la *Loi*.

La société BP, invoquant les articles 62, 67 et 71 de la *Loi*, a fait valoir qu'une société exploitant un oléoduc doit transporter tout le pétrole qui lui est offert moyennant le même droit, sauf si les circonstances l'exigent. Selon elle, en cas de capacité restreinte, la règle normale est la répartition proportionnelle. BP a dit avoir du mal à voir comment un système de soumission prévoyant des primes potentiellement différentes serait conforme aux principes du transport pour le compte d'autrui. Selon elle, un mécanisme qui accorderait de la capacité à ceux qui sont plus fortunés contreviendrait aux principes du transport pour le compte d'autrui. BP a reconnu que le tirage au sort était une manière simpliste de répartir la capacité, mais selon elle cette méthode constituerait une violation moins grave des principes du transport pour le compte d'autrui. La société a fait valoir que la décision de l'Office concernant l'audience RH-1-99 s'appliquait au prix du service de transport interruptible et au service de transport garanti à court terme et qu'elle n'autorisait pas à soumissionner un prix pour de la capacité primaire.

Astra a indiqué de son côté qu'il y avait une limite à la flexibilité d'interprétation des obligations associées au transport pour le compte d'autrui. Citant l'audience MH-4-96, la société a fait valoir que les exigences en matière de transport pour le compte d'autrui n'étaient pas souples au point de permettre une distinction injuste entre les expéditeurs à l'égard de l'accès au réseau. Astra et Nexen ont estimé que l'imposition d'une prime visant le quai Westridge entraînerait une distinction entre les expéditeurs terrestres et les expéditeurs au quai, distinction qui se ferait au détriment des expéditeurs au quai du fait qu'elle impose un coût aux expéditeurs au quai et non aux expéditeurs terrestres, même si le pipeline comporte aussi des contraintes pour les destinations terrestres.

Plusieurs parties ont indiqué que le processus de soumission pour le quai Westridge ferait en sorte que les expéditeurs au quai ne seraient pas tous facturés également pour des services répondant à la même description. La Compagnie pétrolière Impériale et Petro-Canada ont précisé que les considérations uniques qui entreraient dans la formation des soumissions par les expéditeurs produiront inévitablement des soumissions différentes qui ne pourront éviter d'entraîner des droits différents pour un même service. Nexen, la Compagnie pétrolière Impériale et Petro-Canada ont indiqué que la prime entraînerait des droits en contradiction avec l'article 62 de la *Loi*. La Compagnie pétrolière Impériale a renchéri en disant que la prime constituerait une dérogation marquée aux principes régissant les droits, alors qu'Astra et Nexen ont soutenu que la prime visant le quai Westridge ne respecte pas la méthode de conception des droits basée sur les coûts, étant donné que le montant de la prime n'aurait aucun rapport avec le coût de l'expédition au quai, lequel était déjà pris en compte dans les frais de chargement à Westridge.

Selon BP, le processus de soumission concernant la prime est une dérogation fondamentale aux principes du transport pour le compte d'autrui et toute modification ne devrait être apportée que dans le cadre d'un processus plus large qui tient compte de toutes les procédures de répartition d'un pipeline. D'autres parties ont également estimé que cette modification ne devrait pas être apportée de manière ponctuelle. BP, Nexen, la Compagnie pétrolière Impériale et Petro-Canada se sont également dites préoccupées par le fait que l'approbation d'un processus de soumission

pour de la capacité restreinte pourrait créer un précédent en ce sens qu'une société pipelinière se livrant au transport pour le compte d'autrui pourrait demander des droits plus élevés, particulièrement lorsque la capacité d'un pipeline est répartie.

Opinion de l'Office

Même s'il est de pratique courante de désigner les oléoducs relevant de l'Office comme étant des « pipelines de transport pour le compte d'autrui », la *Loi sur l'Office national de l'énergie* ne définit pas cette expression ni ne l'utilise. Toutefois, la concrétisation législative de ce concept du *common law* et le devoir des sociétés pipelinières de transporter le pétrole ou le gaz sont énoncés dans l'article 71 de la *Loi.* La partie de l'article qui concerne spécifiquement la présente demande s'énonce ainsi :

> 71. (1) Sous réserve des règlements de l'Office ou des conditions ou exceptions prévues par celui-ci, la compagnie exploitant un pipeline destiné au transport du pétrole reçoit, transporte et livre tout le pétrole qui lui est offert pour transport par pipeline sans délai, avec le soin et la diligence voulus et conformément à ses pouvoirs.

Il est clair que lorsque les commandes passées à un oléoduc excèdent la capacité de celui-ci, la société qui l'exploite n'est pas en mesure de transporter tous les volumes qui lui sont offerts. En pareils cas, l'Office a prévu des exemptions à l'exigence d'expédier tout le pétrole en permettant d'inclure dans les tarifs des dispositions régissant la répartition. La question qui se pose à l'Office en l'espèce n'est pas de savoir si les exemptions à l'exigence d'expédier la totalité du pétrole sont nécessaires, mais plutôt de savoir sur quels critères fonder la répartition de la capacité restreinte sur le réseau pipelinier. Dans la section précédente, l'Office a accepté l'applicabilité de la prime visant le quai Westridge du point de vue économique et du point de vue de l'efficience de la répartition. Toutefois, avant de décider d'approuver ou non la prime, l'Office doit déterminer si un système de soumission est permis par la *Loi.*

L'Office est d'avis que l'examen de cette exception spécifique aux exigences de l'article 71 doit se faire à la lumière des dispositions de l'article 67, qui stipule :

> 67. Il est interdit à la compagnie de faire, à l'égard d'une personne ou d'une localité, des distinctions injustes quant aux droits, au service ou aux aménagements.

Comme l'Office l'a souligné plus haut et l'a fait valoir en ce qui concerne le présent tarif, ce ne sont pas toutes les distinctions qui sont interdites mais seulement les distinctions « injustes ». De plus, la survenance ou non

d'une distinction injuste est, aux termes de l'article 63, une question de fait et une question à laquelle l'Office doit mûrement réfléchir. L'article 63 stipule :

> 63. L'Office peut déterminer, comme questions de fait, si le transport a été ou est opéré dans les circonstances et conditions essentiellement similaires au sens de l'article 62, si dans un cas donné une compagnie s'est conformée aux exigences de cet article, et si dans un cas donné il y a eu distinction injuste au sens de l'article 67.

L'Office est d'avis que la première question à se poser est de savoir si le mécanisme de soumission pour la répartition de la capacité au quai Westridge entraîne des distinctions injustes dans le service à l'encontre d'une personne ou d'une localité. L'Office a déjà jugé[3] qu'en raison des caractéristiques propres aux livraisons par mer (elles ne sont pas soumises à la méthode du prorata, doivent comporter des cargaisons de la taille d'un pétrolier et être coordonnées avec le transport maritime), ces commandes ne peuvent pas être réparties de la même manière que les commandes au reste du réseau. En conséquence, cela justifie de traiter les commandes au quai Westridge différemment des commandes passées au reste du réseau pipelinier. L'Office estime donc qu'il n'y a pas de distinctions injustes entre les commandes à terre et les commandes au quai. Reste maintenant à se demander s'il y a des distinctions injustes entre les expéditeurs au quai. Comme tous les expéditeurs ont l'occasion de soumissionner pour de l'espace dans les mêmes circonstances, l'Office conclut qu'il n'y a pas de distinctions injustes entre les expéditeurs au quai.

Comme la procédure de répartition demandée comporte un coût monétaire, l'Office est d'avis que ce coût constituerait un droit, terme qui est défini à l'article 2 de la *Loi*. En conséquence, la prochaine question concernant l'article 67 est de savoir s'il y a des distinctions injustes dans les droits à l'encontre d'une personne ou d'une localité. À cet égard, il convient de se référer à l'article 62 de la *Loi* pour déterminer si le processus de soumission devrait être permis. L'article 62 stipule :

> 62. Tous les droits doivent être justes et raisonnables et, dans des circonstances et conditions essentiellement similaires, être exigés de tous, au même taux, pour tous les transports de même nature sur le même parcours.

Selon l'Office, on pourrait soutenir que les droits sont demandés équitablement à tous les expéditeurs, étant donné que tous les expéditeurs ont des chances égales de soumissionner pour le service. Toutefois, si

---

3 Lettre du 15 mars 2006 adressée par l'Office à M. W.G. Henderson, vice-président, Marketing et Services aux expéditeurs, Kinder Morgan Canada Inc., dossier A-TT-TTC-TTM 01 (4775-T099-1).

permettre des droits soumissionnables signifie qu'ils ne sont pas facturés équitablement, puisque le montant réel payé peut différer, l'Office estime qu'ils peuvent être justifiés uniquement si l'Office juge que les circonstances et les conditions pour tous les transports ne sont pas essentiellement similaires. Dans sa décision faisant suite à l'audience RH-1-88 Phase II[4], l'Office a interprété l'expression « dans des circonstances et conditions essentiellement similaires pour tous les transports de même nature » comme devant l'obliger à tenir compte de toutes les questions pertinentes touchant le transport du produit par pipeline. Tel qu'indiqué dans cette décision et dans d'autres, l'Office dispose d'une large discrétion pour déterminer quelles questions sont pertinentes et quel poids accorder à chacune dans l'élaboration de sa décision.

L'Office estime que les considérations pertinentes dans cette affaire comprennent le fait que la prime ne s'appliquera qu'en périodes de répartition; ainsi, elle est principalement un moyen de répartir la capacité entre ceux qui lui accordent le plus de valeur. De plus, quiconque désire obtenir de la capacité au quai Westridge a le loisir de présenter une soumission; il n'y a aucun obstacle à cela. Par ailleurs, la répartition des commandes au quai Westridge ne peut raisonnablement pas se faire au prorata, eu égard aux caractéristiques du transport maritime; en conséquence, une méthode différente s'impose. En permettant aux expéditeurs de soumissionner pour le service en périodes de répartition, cela donnera un moyen moins aléatoire de répartir la capacité que le tirage au sort et accordera aux expéditeurs un certain contrôle sur les occasions d'accéder à la capacité, en formulant leur soumission en fonction de leur situation financière. L'Office est d'avis que tous ces motifs incitent à conclure que la prime ne contrevient pas aux dispositions de l'article 62 et qu'il n'existe pas de distinctions injustes dans les droits qui seraient interdites par l'article 67 de la *Loi*.

En conclusion, l'Office juge que la prime visant le quai Westridge est applicable, ne contrevient pas aux articles 62 ou 67 de la *Loi* et devrait, par conséquent, être permise. Dans la mesure où son inclusion dans les Tarifs nécessite une exemption de l'application de l'article 71 de la *Loi*, l'Office autorise la prime.

L'Office donne raison aux parties qui affirment que la présente décision ne devrait pas servir de précédent pour permettre des droits soumissionnables en d'autres circonstances. L'Office reconnaît que des droits soumissionnables ont été approuvés à ce jour principalement pour des services discrétionnaires, et qu'il les a approuvés dans le cas présent au vu des faits spécifiques à ce cas, savoir : les circonstances uniques du transport au quai et la manière dont la capacité peut être répartie; le fait

4 Motifs de décision, RH-1-88 Phase II, TransCanada PipeLines Limited, Droits, juin 1989.

que la prime ne sera demandée qu'en périodes de répartition; et le fait qu'ils sont approuvés, non principalement pour des fins de calcul des droits, mais comme moyen de résoudre un problème de service qui devrait normalement s'atténuer un jour à la faveur d'agrandissements suffisants des installations.

2.4 Calendrier des commandes au quai Westridge

Opinions des parties

Kinder Morgan a indiqué que la date de commande 48 heures à l'avance avait été instituée avec l'appui de la majeure partie de ses expéditeurs, pour que les expéditeurs qui n'avaient pu obtenir de capacité au quai puissent passer d'autres commandes pour des volumes qui, autrement, auraient été expédiés par le quai à d'autres destinations sur le réseau pipelinier de Trans Mountain ou d'autres réseaux, sans conséquences commerciales. La société a souligné que comme le processus de commande actuel, y compris la date de commande 48 heures à l'avance, entraîne l'émergence d'un marché secondaire pour la capacité au quai, elle n'appuierait pas le maintien de la date de commande 48 heures à l'avance si l'Office n'approuvait pas la prime visant le quai Westridge. Cette position a reçu l'appui formel de Chevron Resources.

L'ACPP, Astra, la Compagnie pétrolière Impériale, Petro-Canada, Suncor et ConocoPhillips ont opté pour le maintien des commandes deux jours à l'avance au quai Westridge, peu importe si la prime est ou non approuvée. L'ACPP et Astra ont indiqué que le principe des deux jours à l'avance avait été appliqué avant le dépôt du tarif par Kinder Morgan le 8 mars 2006, et que 92 % des expéditeurs de Trans Mountain membres de l'ACPP ont donné leur accord, indépendamment de la prime et avant les discussions en cours. La Compagnie pétrolière Impériale, Petro-Canada et BP ont elles aussi indiqué que les deux jours à l'avance jouissaient d'un large appui parmi les expéditeurs.

En ce qui concerne le rapport entre le principe des deux jours à l'avance et l'augmentation des commandes au quai en mars 2006 qui a suivi sa mise en œuvre, l'ACPP, Astra et Nexen ont affirmé qu'il n'y avait pas suffisamment de renseignements disponibles pour établir s'il y avait un lien de cause à effet entre les deux événements. Astra a également dit que, sauf erreur, les commandes pour livraison au quai Westridge avaient chuté à cinq en avril 2006.

Astra, Suncor, la Compagnie pétrolière Impériale et Petro-Canada ont fait valoir que la date de commande deux jours à l'avance au quai Westridge est nécessaire pour permettre aux expéditeurs de Trans Mountain de vendre leurs volumes de brut au cas où ils ne seraient pas favorisés par le tirage au sort ou par la soumission avec prime. Astra a indiqué que si le principe des deux jours à l'avance devait être écarté, les expéditeurs au quai non retenus seraient forcés de vendre leur brut à rabais ou à réduire la production. La Compagnie pétrolière Impériale et Petro-Canada ont estimé que le vif désir des expéditeurs de pouvoir conclure d'autres ententes, dans l'éventualité où leurs commandes respectives au quai Westridge n'étaient pas favorisées par le sort, devrait prévaloir sur l'impact perçu de la date deux jours à l'avance sur le nombre de commandes qui résultent de l'incapacité du pipeline de Terasen de vérifier adéquatement les commandes par rapport aux capacités du réseau.

L'ACPP, Astra, Suncor et ConocoPhillips ont fait part des conséquences que pourrait avoir la disparition du principe des deux jours à l'avance sur les commandes passées aux autres réseaux pipeliniers. Elles ont fait valoir que l'incertitude de se procurer de la capacité au quai incite les producteurs et les expéditeurs à commander parallèlement des volumes auprès d'autres pipelines, une pratique dite de la double commande; cette pratique a des conséquences néfastes sur l'industrie tout entière car elle exacerbe le niveau de répartition sur les autres réseaux pipeliniers. Selon l'ACPP, la date de commande deux jours à l'avance atténue les problèmes créés par la double commande, qui survient lorsqu'une commande est changée après avoir été soumise à un exploitant de pipeline. L'ACPP a dit que la double commande peut sensiblement perturber un réseau pipelinier et avoir des effets en cascade sur des centaines de commandes du fait que les cargaisons doivent être ajustées, réordonnées et reprogrammées. ConocoPhillips a indiqué que, avec ou sans la prime, le concept de la date de commande deux jours à l'avance pour le mouvement des cargaisons au quai Westridge doit être inclus pour permettre une répartition ordonnée des volumes qui ne peuvent pas traverser le quai.

BP et Nexen se sont dites d'accord pour retourner à un calendrier de commande le même jour au quai Westridge. Selon BP, la seule chose qui a changé pour arriver à la prolifération des commandes au quai Westridge, c'est la date devancée pour les commandes au quai. Elle a dit comprendre les raisons commerciales justifiant la date avancée, mais elle s'est montrée peu enthousiaste à revenir aux commandes le même jour si le plus gros problème est la prolifération des commandes au quai Westridge; toutefois, BP a dit ne pas savoir si cela était bel et bien le problème. Nexen a dit que la période normale de commande avait fonctionné pendant longtemps et que le principe de 48 heures à l'avance était une expérience dont le résultat était imprévisible, donc non souhaitable. Selon elle, le risque de ne pas obtenir de capacité au quai Westridge agit comme un contrôle naturel sur la surabondance des commandes sur cet espace, et qu'un délai supplémentaire pour commander est moins valable que le contrôle de cette surabondance. Nexen a mentionné que, dans la mesure où Kinder Morgan a raison et que la commande 48 heures à l'avance entraîne une hausse des commandes, la date de commande devrait revenir à la période normale.

Opinion de l'Office

L'Office est conscient des conséquences que pourrait avoir la date avancée des commandes au quai Westridge sur le nombre des commandes au quai, mais il reconnaît aussi l'incertitude autour du rapport entre le principe des deux jours à l'avance et la hausse du nombre des commandes au quai. L'Office constate également le solide appui des expéditeurs à l'égard des commandes deux jours à l'avance, les avantages du délai de deux jours pour les expéditeurs – qui ont la possibilité de trouver un autre transport dans le cas où les commandes au quai ne seraient pas retenues – ainsi que l'incidence que pourrait avoir le retour à un calendrier le même jour pour toutes les commandes de Trans Mountain sur le réseau pipelinier de Trans Mountain et sur d'autres réseaux en ce qui concerne la reprise des commandes et les doubles commandes. L'Office estime que les avantages du maintien des commandes deux jours à l'avance au quai Westridge l'emportent sur les possibles avantages d'une réduction du nombre de

commandes au quai qui pourraient découler du retour au calendrier de commande le même jour.

L'Office juge que le calendrier des commandes devrait rester tel qu'il est énoncé dans les tarifs actuels de Trans Mountain.

2.5 Limites des commandes au quai Westridge

Opinions des parties

Dans leurs lettres datées du 13 mars 2006, Nexen et BP ont proposé que les expéditeurs soient limités à un maximum de deux cargaisons et que le volume total n'excède pas la capacité attribuée au quai Westridge. Au vu de ces propositions, l'Office a ajouté cette question à sa liste.

Kinder Morgan a expliqué qu'en vertu de l'actuel processus de commande au quai Westridge, un expéditeur peut commander n'importe quel nombre de cargaisons ou de fractions de cargaison pour autant que le volume total commandé ne dépasse pas la capacité réputée du quai. Ces limites ne sont pas précisées dans les Tarifs, mais sont une pratique courante chez Kinder Morgan. Celle-ci a dit ne pas comprendre en quoi le fait de limiter le nombre de cargaisons qu'un expéditeur pourrait commander pourrait régler la question de l'arbitrage et celle du marché secondaire; Kinder Morgan ne s'est toutefois pas prononcée sur la question de savoir si les commandes devraient être limitées par le nombre de cargaisons, dans la mesure où les commandes d'un expéditeur n'excèdent pas la capacité réputée du quai.

À part l'ACPP, qui plaide pour l'absence de toute limite, et Suncor, qui est contre le fait de limiter le nombre de commandes mais ne s'est pas prononcée sur le volume total commandé, toutes les parties ont appuyé l'idée d'imposer une certaine limite, de telle sorte qu'un expéditeur ne pourrait pas commander au quai Westridge plus que la capacité réputée attribuée au quai.

Astra s'est dite en faveur d'une limite sur le volume total qu'un expéditeur peut commander au quai Westridge au cours d'un mois, mais elle a indiqué que l'imposition d'une limite de deux cargaisons de pétrolier n'est non seulement d'aucune utilité mais qu'elle est foncièrement injuste pour des expéditeurs comme Astra qui commandent moins d'une cargaison normale de pétrolier, car ils ne seraient pas autorisés à commander jusqu'à concurrence de la pleine capacité réputée du quai Westridge. Dans sa plaidoirie orale, BP s'est dite d'accord avec la position d'Astra selon laquelle il ne devrait pas y avoir de limite aux cargaisons. Quant à Nexen, elle a indiqué que même si les commandes au quai devraient être limitées par principe, elle n'a pas une opinion bien arrêtée sur la question de savoir si la limite devrait s'appliquer aux cargaisons ou bien au volume.

Aucune des parties ne s'est prononcée sur la question de savoir si les limites devraient être incluses dans les Tarifs de Trans Mountain.

Opinion de l'Office

L'Office constate qu'aucune des parties ne s'est opposée à la limitation des commandes par un expéditeur jusqu'au maximum de la capacité

réputée du quai Westridge. L'Office estime que cette limitation est raisonnable et devrait être maintenue. L'Office prend note de l'argument selon lequel l'imposition d'une limite au nombre de cargaisons pourrait avoir une incidence sur le remplissage de la capacité attribuée au quai Westridge et éventuellement nuire à un expéditeur qui commande une cargaison moindre que celle d'un pétrolier plein normal. L'Office ne voit pas d'avantage important à imposer une limite au nombre de cargaisons qui peuvent être commandées par un expéditeur quelconque.

L'Office juge qu'il ne devrait pas y avoir de limite au nombre de cargaisons qui peuvent être livrées par un expéditeur, mais que le volume total commandé au quai Westridge par un expéditeur dans un mois donné ne devrait pas dépasser la capacité attribuée au quai Westridge. L'Office estime que les pratiques établies par Terasen Pipelines sont suffisantes pour satisfaire à cette intention.

Décision

L'Office approuve l'inclusion de la prime dans le Tarif comme mécanisme de répartition de la capacité au quai Westridge. Toutefois, Kinder Morgan doit modifier les Tarifs de manière à prévoir que, même si la prime peut faire l'objet d'une soumission chaque mois, ladite prime ne soit facturée que les mois où il y a répartition appliquée aux commandes au quai Westridge.

L'Office ordonne à Kinder Morgan d'établir un compte de report pour les primes reçues et de discuter de l'affectation du produit de la prime et des détails de la publication des renseignements sur la prime avec les expéditeurs et les personnes intéressées. L'Office s'attend à ce que Kinder Morgan lui fasse rapport des discussions qu'elle aura eues avec eux et de l'issue de ces discussions.

L'Office constate que Kinder Morgan a proposé une période d'essai de trois mois pour la prime. L'Office demande à Kinder Morgan de prévoir des discussions au plus tôt avec ses expéditeurs et les personnes intéressées pour décider de l'opportunité de maintenir la prime au bout de la période d'essai ou de proposer une autre méthode pour attribuer la capacité au quai Westridge. L'Office ordonne à Kinder Morgan de lui faire part de ses intentions à ce sujet au plus tard le 19 juin 2006.

L'Office estime qu'il n'est pas nécessaire de changer le calendrier de commande de deux jours à l'avance au quai

Westridge et accepte les limites de commande au quai vu qu'elles sont actuellement imposées dans la pratique par Terasen Pipelines.

2.6 Dispositif

Ce qui précède constitue nos motifs de décision en l'espèce.

Original signé par J.S. Bulger

J.S. Bulger
Membre présidant l'audience

Original signé par E. Quarshie

E. Quarshie
Membre

Original signé par C.L. Dybwad

C. L. Dybwad
Membre

Calgary (Alberta)
11 avril 2006

Chapitre 3

Décision du 20 juillet 2006

Dossier : OF-Tolls-Group1-T099-2006-01 01 (4775-T099-1-5)

Le 20 juillet 2006

Monsieur W.G. Henderson
Vice-président, Marketing et services aux expéditeurs
Kinder Morgan Canada Inc.
300, Cinquième Avenue S.-O., bureau 2700
Calgary (Alberta) T2P 5J2
Télécopieur : (403) 514-6401

Réponse aux motifs de décision de l'Office national de l'énergie datés du 11 avril 2006
Procédure de répartition de la capacité au quai Westridge de Terasen

Monsieur,

Le 19 juin 2006, Kinder Morgan a déposé une lettre en réponse aux motifs de décision de l'Office national de l'énergie, datés du 11 avril 2006, relativement aux modifications de tarif de Terasen Pipelines (Trans Mountain) Inc. concernant la procédure de répartition de la capacité au quai Westridge, notamment la prime visant le quai Westridge. Dans sa lettre du 19 juin 2006, Kinder Morgan a fait des recommandations au sujet des questions suivantes :

1. l'affectation du produit des primes perçues;
2. la publication des renseignements sur les primes perçues;
3. le maintien de la prime aux fins de la procédure de répartition de la capacité au quai.

Dans une lettre datée du 22 juin 2006, l'Office a sollicité les commentaires sur les questions ci-dessus et sur la question de savoir si une procédure plus poussée est nécessaire pour les étudier. L'Office a reçu des mémoires de Chevron Canada Resources Ltd., de l'Association canadienne des producteurs pétroliers (ACPP) et de Suncor Energy Inc., de même qu'une réplique de Kinder Morgan. La décision et les motifs de l'Office à l'égard de ces questions se trouvent ci-joint.

Kinder Morgan est priée de signifier une copie de la présente lettre et des motifs de décision à tous les expéditeurs de Terasen Pipelines, à toutes les personnes de sa liste des parties intéressées et à toutes les parties à l'instance MH-2-2005, d'ici le 24 juillet 2006.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le secrétaire,

Michel L. Mantha

p.j.

Terasen Pipelines (Trans Mountain) Inc.

Modifications de tarif – Procédure de répartition de la capacité au quai Westridge

Motifs de décision

3.1 Contexte

Le 11 avril 2006, l'Office national de l'énergie a approuvé la demande de Kinder Morgan Canada Inc. en vue d'inclure une prime visant le quai Westridge (prime) au tarif de Terasen Pipelines (Trans Mountain) comme mécanisme de répartition de la capacité au quai Westridge. Dans sa décision, l'Office a ordonné à Kinder Morgan d'établir un compte de report pour les primes perçues et de discuter de l'affectation du produit de la prime et des détails de la publication des renseignements sur la prime avec les expéditeurs et les personnes intéressées. L'Office a constaté que Kinder Morgan a proposé une période d'essai de trois mois pour la prime et, par conséquent, a enjoint Kinder Morgan de lui faire part de ses intentions au sujet du maintien de la prime après la période d'essai ou de proposer un moyen de rechange pour la répartition de la capacité au quai Westridge, au plus tard le 19 juin 2006.

Après avoir discuté avec ses expéditeurs, Kinder Morgan a déposé auprès de l'Office une lettre datée du 19 juin 2006 dans laquelle elle formule des recommandations à l'égard des trois questions suivantes :

- l'affectation du produit des primes perçues;
- la publication des renseignements sur les primes perçues;
- le maintien de la prime aux fins de la procédure de répartition de la capacité au quai.

Après avoir constaté que les expéditeurs n'étaient pas arrivés à une entente au sujet des questions, Kinder Morgan a fait les recommandations suivantes :

1. le produit des primes perçues s'accumulerait dans un compte de report, dans le but financer des améliorations générales aux immobilisations;
2. un délai de 45 jours, à compter du dernier jour du trimestre, serait accordé pour rendre compte des résultats globaux du trimestre;
3. le processus de soumission de prime serait prolongé jusqu'au démarrage de la station de pompage, qui est prévu pour avril 2007;
4. les discussions entamées avec les expéditeurs se poursuivraient afin de confirmer l'applicabilité de la prime.

Dans une lettre datée du 22 juin 2006, l'Office a établi une procédure visant la présentation de mémoires au sujet des recommandations de Kinder Morgan. Chevron Canada Resources Ltd. (Chevron), l'Association canadienne des producteurs pétroliers (ACPP) et Suncor Energy Inc. (Suncor) ont présenté des mémoires, auxquels Kinder Morgan a répliqué.

3.2 Affectation du produit de la prime

Opinions des parties

Dans sa lettre datée du 19 juin 2006, Kinder Morgan a recommandé que le produit des primes perçues soit porté à un compte de report, déduction faite des impôts, et qu'il serve à financer des améliorations générales aux immobilisations.

Chevron a déclaré que le produit des primes perçues devrait s'ajouter aux recettes générales, avant d'être remis à tous les expéditeurs.

L'ACPP juge pour sa part que percevoir une prime revient à tirer un revenu des amendes pour non-exécution, lesquelles sont intégralement remises aux expéditeurs au moyen d'une réduction des droits l'année suivante. L'ACPP estime en outre que si le produit de la prime sert à compenser les dépenses en immobilisations, il pourrait éventuellement servir à financer la réalisation de projets d'entretien des immobilisations, ce qui serait avantageux pour le pipeline qui enregistrerait ainsi davantage de gains, plutôt que de bénéficier aux expéditeurs par l'entremise d'une réduction des droits.

Suncor s'est dite indifférente en ce qui concerne l'affectation du produit de la prime à des améliorations du quai ou à des améliorations générales aux immobilisations.

Dans sa réplique datée du 5 juillet 2006, Kinder Morgan a indiqué qu'elle jugeait l'approche de Chevron et de l'ACPP acceptable, même si un certain nombre d'expéditeurs ont exprimé leur préférence pour un lien direct entre la prime et l'amélioration des installations.

Opinion de l'Office

Dans ses motifs de décision datés du 11 avril 2006, l'Office juge que la prime est un outil pour répartir la capacité au quai Westridge et qu'elle n'est pas de prime abord une méthode de calcul des droits. De l'avis de l'Office, percevoir une prime revient à tirer un revenu des amendes pour non-exécution. Par conséquent, le produit de la prime devrait être remboursé à tous les expéditeurs au lieu de servir à financer des améliorations aux immobilisations. L'Office estime que son opinion est conforme à ses décisions antérieures relativement à des réseaux pipeliniers intégrés.

3.3 Publication des renseignements sur les primes soumises

Opinions des parties

Kinder Morgan a recommandé que la prime fasse l'objet d'un rapport trimestriel dans les 45 jours suivant le dernier jour civil du trimestre visé par le rapport. La société souligne qu'ainsi, les volumes à transporter auraient quitté le quai au moins trois semaines avant le rapport.

Selon Chevron, il convient de rendre compte, de manière globale et deux fois l'an tout au plus, des primes perçues par l'entremise de la procédure de soumission.

L'ACPP appuie la position de certains expéditeurs à l'effet que les renseignements sur la prime doivent être publiés de manière opportune et régulière, c'est-à-dire mensuellement, dans les 45 jours suivant la fin de mois. L'ACPP ajoute que la théorie économique veut que, lorsque les acheteurs et les vendeurs négocient des prix, le manque d'information liée aux prix avantage les acheteurs (raffineurs) et désavantage les vendeurs (producteurs).

Pour sa part, Suncor estime que les primes perçues à l'aide de la procédure de soumission doivent faire l'objet d'un rapport d'ensemble, tous les trimestres.

Opinion de l'Office

L'Office estime que les marchés fonctionnent le plus efficacement lorsque toutes les parties ont en main l'information la plus complète possible. Il a d'ailleurs bien réfléchi au souhait des parties de protéger les renseignements sensibles. Aussi, a-t-il déterminé que la proposition de Kinder Morgan de publier tous les trois mois les renseignements généraux sur les primes perçues permettrait de fournir de l'information sur le marché tout en protégeant les renseignements sensibles.

3.4 Maintien de la prime

Opinions des parties

Kinder Morgan a recommandé à l'Office d'approuver la prolongation de la période d'essai de la prime jusqu'au démarrage de la station de pompage, en avril 2007.

Chevron, l'ACPP et Suncor appuient la recommandation de Kinder Morgan.

Opinion de l'Office

L'Office est conscient que le recours à une prime pour les besoins de la répartition a fait l'objet de longues discussions ayant duré plusieurs mois. L'Office estime que la question de la répartition de la capacité ne sera pas résolue tant que le réseau de TransMountain n'aura pas été agrandi. Par conséquent, l'Office appuie la proposition de Kinder Morgan pour que le processus de soumission de prime se poursuive jusqu'au démarrage de la station de pompage. Cela n'empêche toutefois pas les parties de s'entendre pour demander à l'Office, avant le démarrage de la station de pompage, d'approuver une solution de rechange ou d'examiner la question si les circonstances venaient à changer.

Décision

L'Office enjoint Kinder Morgan d'établir un compte de report où consigner toutes les primes devant être remboursées aux payeurs des droits l'année civile suivante.

L'Office ordonne à Kinder Morgan de publier tous les trimestres les renseignements généraux sur les primes perçues, dans les 45 jours civils suivant la fin du trimestre visé.

L'Office approuve le maintien du processus de soumission de prime jusqu'au démarrage de la station de pompage. L'Office s'attend à ce que Kinder Morgan fasse connaître ses intentions à l'Office relativement à tout changement au processus de soumission de la prime, au moins 60 jours avant le démarrage de la station de pompage. L'Office constate que Kinder Morgan a affirmé qu'elle maintiendrait un dialogue suivi avec les expéditeurs, afin de confirmer l'applicabilité du processus de prime.

Chapitre 4

Décision du 16 août 2007

Dossier OF-Tolls-Group1-T099-2006-01 02
Le 16 août 2007

Madame Brenda McClellan
Directrice, Réglementation
Kinder Morgan Canada
300, Cinquième Avenue S.-O., bur. 2700
Calgary (Alberta) T2P 5J2
Fax : 403-514-6657

Monsieur David A. Holgate
Stikeman Elliot LLP
4300 Bankers Hall West
888, Troisième Rue S.-O.
Calgary (Alberta) T2P 5C5
Fax : 403-266-9034

Terasen Pipelines (Trans Mountain) Inc.
Demande d'approbation du Tarif n° 69 PROPOSÉ présentée en date du 13 mars 2007

Madame, Monsieur,

Le 13 mars 2007, Kinder Morgan Canada Inc., au nom de Terasen Pipelines (Trans Mountain) Inc., a déposé deux tarifs proposés devant régir le transport de pétrole sur le réseau pipelinier de Trans Mountain, soient le Tarif provisoire n° 68 PROPOSÉ (Tarif n° 68) et le Tarif définitif n° 69 (Tarif n° 69). Terasen a sollicité l'approbation du Tarif n° 68 à titre provisoire qui serait remplacé par le Tarif n° 69 à titre définitif dans l'éventualité où l'Office l'approuverait.

Le 15 mars 2007, l'Office a approuvé le Tarif n° 68 à titre provisoire devant entrer en vigueur le 16 mars 2007. Par la suite, l'Office a autorisé les demandes de renseignements et reçu des mémoires et des plaidoiries écrites de la part des parties intéressées concernant le Tarif n° 69. Vous trouverez ci-joint la décision de l'Office concernant ce tarif, accompagnée des motifs qui l'ont justifiée.

L'Office signale que ces motifs sont les quatrièmes d'une série de décisions rendues récemment concernant la procédure de répartition de la capacité relativement aux demandes du réseau pipelinier Trans Mountain. Les décisions antérieures ont été rendues les 15 mars, 11 avril (publiée le 12 avril) et 20 juillet 2006. Comme ces décisions sont intimement liées, l'Office, par souci de commodité, a décidé de publier ces quatre décisions en même temps dans un seul et même cahier bleu d'ici la fin de cette année.

L'Office enjoint à Kinder Morgan de faire tenir copie de la présente et de la décision ci-jointe à ses expéditeurs et à toutes les personnes figurant sur la liste des parties intéressées, ainsi qu'à toutes les parties à l'instance par voie de mémoires relativement au Tarif n° 69.

Je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le secrétaire par intérim,
David Young

p.j.

Terasen Pipelines (Trans Mountain) Inc.
Tarif n° 69 PROPOSÉ

Motifs de décision

4.1 Introduction

4.1.1 Demande

Le 13 mars 2007, Kinder Morgan Canada Inc., au nom de Terasen Pipelines (Trans Mountain) Inc. (Terasen)[5], a déposé sous deux tarifs des règles et règlements devant régir le transport de pétrole sur le réseau pipelinier Trans Mountain, soit le tarif provisoire n° 68 PROPOSÉ (Tarif n° 68) et le tarif définitif n° 69 PROPOSÉ (Tarif n° 69). Terasen a sollicité :

1. l'approbation du Tarif n° 68 à titre provisoire avec effet au 16 mars 2007;

2. des directives concernant la procédure à suivre pour faire en sorte que le Tarif n° 69 soit approuvé à titre définitif, en remplacement du Tarif provisoire n° 68.

Les deux tarifs renfermaient des modifications relativement à la procédure de répartition de la capacité du réseau pipelinier Trans Mountain. Terasen a fait valoir la nécessité des changements pour tenir compte de l'augmentation de la capacité qui surviendrait avec la mise en service de la station de pompage agrandie[6] (SPA) de Trans Mountain prévue pour le 1er avril 2007.

Terasen a indiqué que le Tarif n° 68 avait reçu l'appui des expéditeurs de Trans Mountain. Comme la date des premières commandes pour les livraisons d'avril sur le réseau pipelinier Trans Mountain était le 16 mars 2007, elle a sollicité l'approbation du Tarif n° 68 qui entrerait en vigueur au plus tard à cette date et le resterait jusqu'à ce que l'Office ait rendu une décision concernant le Tarif n° 69, lequel renfermait toutes les modifications à la procédure relative au Tarif n° 68 et remaniait la procédure de répartition des commandes pour livraison au quai Westridge. Les remaniements proposés avaient été constestés durant les discussions avec les expéditeurs.

Terasen a ajouté qu'elle s'était entendue avec ses expéditeurs pour réviser périodiquement le processus de répartition, la première révision devant survenir après trois mois d'expérience d'exploitation sous le régime des dispositions du nouveau Tarif, puis tous les six mois par la suite.

---

5 L'Office prend acte qu'au cours de la présente instance, la dénomination sociale du demandeur a changé pour passer de Terasen Pipelines (Trans Mountain) Inc. à Terasen Inc. puis à Trans Mountain Pipeline Inc. Comme la demande a, à l'origine, été déposée par Kinder Morgan Canada Inc., au nom de Terasen Pipeline (Trans Mountain) Inc., nous utiliserons dans les présentes le nom de Terasen lorsqu'il sera question du demandeur.

6 La station de pompage agrandie, approuvée par l'Office par la voie de l'ordonnance XO-T099-15-2005 en date du 9 novembre 2005, et mise en service le 1er avril 2007, a permis d'ajouter une capacité supplémentaire de 7 150 m³/jour (45 000 bpj) au réseau pipelinier Trans Mountain, sur la base d'un débit moyen de 15 % de pétrole brut lourd.

Tarif n° 68

Dans sa lettre du 15 mars 2007, l'Office a approuvé le Tarif n° 68 à titre provisoire, y compris quelques légères modifications non contestées ayant pour effet d'augmenter la part de chacune des destinations[7] du tiers environ de la capacité de la SPA, à condition que le pétrole brut lourd compte pour 15 % du débit total du pipeline, moyennant une hausse de capacité supplémentaire de 1,7 % au quai Westridge afin de permettre quatre cargaisons complètes de navire au Quai, soit celles de trois pétroliers Panamax et d'une barge, pour une charge totale pouvant atteindre 12 720 m^3 (80 000 b). En conséquence, la capacité allouée au quai Westridge a augmenté de 2 464 m^3/j (15 500 bpj) pour atteindre 6 070 m^3/j (38 200 bpj), sous réserve de rajustements pour :

i. l'entretien prévu;
iii. les commandes de pétrole brut lourd au Quai dépassant 4 210 m^3/j (26 500 bpj);
ii. les livraisons reportées du mois précédent.

Le processus de soumission de prime deux jours à l'avance est resté inchangé par rapport au tarif précédent, sauf que les expéditeurs au Quai ne seraient pas tenus d'accepter une cargaison inférieure à 92,5 % de la commande d'origine. Le Tarif n° 68 a également rajusté la démarcation Marché canadien/Marchés d'exportation de la capacité restante après répartition des volumes au Quai selon un ratio de 54/46 %. La répartition des envois à destination du marché canadien, au besoin, demeurerait au prorata. En ce qui concerne la répartition des envois à destination des marchés d'exportation précisés dans le Tarif, l'entente confidentielle[8] préexistante régissant la répartition demeurerait en place jusqu'à concurrence de 14 630 m^3/j (92 050 bpj), soit la capacité destinée aux marchés d'exportation antérieure à la SPA. Les répartitions de la capacité au-delà de ce volume, en cas de besoin, seraient établies au prorata.

Tarif n° 69

Le Tarif n° 69 incluait tous les changements compris dans le Tarif n° 68, plus deux importants changements à la procédure de répartition au quai Westridge :

(1) La capacité au Quai serait partagée en deux sous-catégories, en vertu desquelles un volume de 5 640 m^3/j (35 500 bpj) serait alloué aux « pétroliers » (commandes de plus de 12 720 m^3 (80 000 b)) et un volume de 430 m^3/j (2 700 bpj) serait alloué aux « barges » (commandes de moins de 12 720 m^3), soit la cargaison de trois pétroliers et d'une barge au Quai.
(2) La priorité des cargaisons de navire serait établie selon la « valeur totale de la soumission » (soumission par unité X volume commandé) et non pas selon le « prix de la soumission » (soumission par unité), qui est la façon actuelle d'établir l'ordre de priorité

---

7 L'Office a approuvé la méthode de répartition de la capacité du réseau Trans Mountain qui prévoyait l'utilisation de trois catégories de destinations (destinations intérieures, destinations étrangères et quai Westridge) dans ses Motifs de décision du 11 avril 2006 – Procédure de répartition de capacité au quai Westridge - Terasen Pipelines (Trans Mountain) Inc., avec la lettre d'accompagnement datée du 12 avril 2006, Dossier ATT-TTC-TTM 01 (4775-T099-1), ci-après la « décision d'avril 2006 ».

8 Le 15 mars 2006, l'Office a approuvé, dans les tarifs de Trans Mountain, l'utilisation d'une entente confidentielle pour répartir la capacité dans la catégorie « destinations étrangères », dans la mesure où les quatre expéditeurs uniquement dont il est fait mention dans les tarifs ont passé commande pour des envois à destination des marchés d'exportation.

pour les besoins de répartition de la capacité lorsque les commandes au Quai sont exagérées.

Le Tarif n° 69 ne nécessiterait aucun changement à la procédure de répartition prévue dans le Tarif n° 68 pour les livraisons à destination du marché canadien et des marchés d'exportation.

4.1.2 Processus

Le 15 mars 2007, l'Office a sollicité des commentaires sur les changements proposés au Tarif n° 69. Il a reçu de l'Association canadienne des producteurs pétroliers (ACPP) et de Suncor Energy Marketing Inc. (SEMI) des lettres de commentaires appuyant entièrement le Tarif n° 69. Par ailleurs, ConocoPhillips Canada Limited lui a accordé un appui conditionnel. Chevron Resources et Tesoro Canada Supply & Distribution Ltd., pour leur part, ont indiqué qu'elles étaient insatisfaites de la répartition précisée dans le Tarif et estimé qu'une procédure plus poussée pourrait s'avérer nécessaire en cas d'échec des négociations avec l'industrie pour arriver à une entente. Astra Energy Canada Inc., quant à elle, s'est fermement opposée aux modifications proposées relativement à la procédure de répartition de la capacité. Elle a demandé la tenue d'une audience et dressé une liste de sept questions qui, selon elle, devraient être examinées. Dans sa réplique, Terasen a déclaré que, si une audience se révélait nécessaire, une instance par voie de mémoires serait appropriée.

Le 19 avril 2007, l'Office a décidé de convoquer une instance par voie de mémoires relativement aux questions suivantes :

1. La nécessité de créer une sous-catégorie « barge » et les conséquences qui en découleraient.
2. La question de savoir si, pour les besoins de répartition de la capacité, la cargaison des barges devrait faire partie de la catégorie « destinations étrangères » (appelée « destinations étrangères » dans la décision d'avril 2006 et dans les présentes) plutôt que de la catégorie « quai Westridge ».
3. La question de savoir si les modifications proposées dans le Tarif n° 69 PROPOSÉ relativement à la procédure de répartition de la capacité sont conformes à la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, notamment les dispositions visant les transporteurs publics et l'absence de distinction injuste.
4. La question de savoir si le recours à la valeur totale de la soumission pour établir la priorité des commandes pour livraison au quai Westridge est conforme à la *Loi*, notamment les dispositions concernant les droits justes et raisonnables et l'absence de distinction injuste.

L'Office a autorisé les demandes de renseignements et les plaidoiries écrites. Astra, l'ACPP, Chevron, Nexen Marketing, Tesoro, ConocoPhillips et SEMI ont présenté des mémoires. Terasen a déposé sa réplique.

4.2 Mémoires

Terasen a présenté une preuve montrant que le réseau pipelinier Trans Mountain a fonctionné sporadiquement selon le principe de la répartition au cours des dernières années. Un relevé des

commandes déposé par Terasen le 25 juillet 2007 a révélé qu'il en est encore ainsi et que le Quai et le réseau pipelinier tout entier fonctionnent selon le principe de la répartition sans interruption depuis avril 2007 jusqu'à ce jour.

Terasen a indiqué que comme la répartition de la capacité entre les catégories « destinations intérieures », « destinations étrangères » et « quai Westridge » a été instaurée en 2005, l'Office a de façon constante reconnu les caractéristiques uniques des livraisons par bateau. Elle a fait valoir qu'il a appouvé un traitement différent pour le Quai et pour les deux catégories de destinations à terre (destinations intérieures et detinations étrangères) comme étant conforme à la *Loi* et qu'il a reconnu la nécessité d'une répartition innovatrice de la capacité entre les expéditeurs de la catégorie « quai Westridge ». Terasen a indiqué que la mise en œuvre de la prime en avril 2006 a permis d'éliminer le potentiel d'un marché secondaire. En raison toutefois de la hausse des mouvements de barge, la prime n'a pas totalement atteint l'objectif visé, qui était de répartir efficacement la capacité limitée au Quai.

Conformément aux directives signifiées par l'Office en juillet 2006, Terasen a avisé ses expéditeurs qu'elle solliciterait l'approbation de l'Office en vue de maintenir le processus de prime et de modifier la procédure de répartition de la capacité pour tenir compte de la capacité supplémentaire résultant de la mise en service de la SPA et de la hausse de l'utilisation des barges au Quai.

Terasen a soutenu que le meilleur moyen de palier l'insuffisance de capacité est d'ajouter de la nouvelle capacité; elle a fourni des détails sur les deux projets d'agrandissement qui ont été approuvés par l'Office, soient la SPA et le doublement d'ancrage TMX[9]. Elle a précisé que la SPA est entrée en service le 1er avril 2007 alors que le doublement d'ancrage TMX devrait être mis en service en deux temps, soit en avril 2008 après la construction d'un doublement partiel et en novembre 2008 à l'achèvement complet du projet.

Terasen a dit que la capacité du réseau est hypothéquée par le pourcentage de pétrole brut lourd transporté par le pipeline, et qu'il avait été convenu au cours des discussions avec les expéditeurs que le pourcentage de référence du pétrole lourd utilisé pour la répartition de la capacité entre les trois destinations après la mise en service de la SPA serait de 15 %. La société a dit que les répartitions précisées dans les tarifs nos 68 et 69 sont calculées d'après ce pourcentage. Terasen a estimé que ce pourcentage pourrait augmenter et s'attendait à ce qu'après la mise en service du doublement d'ancrage TMX, le volume de pétrole lourd transporté sur le réseau serait de 20 %.

Terasen s'attendait à ce que la capacité supplémentaire apportée par le doublement d'ancrage TMX amoindrisse le problème chronique de la répartition qui a eu des conséquences sur les l'exploitation pipelinière au cours des dernières années; elle s'est engagée à consulter ses expéditeurs pour discuter de l'élimination ou de l'assouplissement de l'actuel processus de répartition avant la mise en service du doublement partiel. L'objectif ultime serait de revenir à une approche favorisant un accès plus ouvert, et de remplacer le processus actuel de répartition

9 Le certificat OC-49 a été délivré par l'Office le 30 novembre 2006 pour le projet de doublement d'ancrage TMX à la suite de l'instance OH-1-2006. Le doublement, dont l'entrée en service complète est prévue pour novembre 2008, devrait ajouter 47 620 m^3/j (300 000 bpj) de capacité au réseau pipelinier Trans Mountain en deux temps, sur la base d'un débit moyen de pétrole brut lourd de 20 %.

par une répartition au prorata qui convient davantage aux situations où il n'y pas de problème chronique de la répartition.

Terasen a dit que les expéditeurs considèrent les arrangements actuels comme un moyen de concilier les intérêts des uns et des autres. Ce délicat équilibre est actuellement menacé. Selon la société, il est probable que la perte de consensus entraînerait une demande d'audience publique, où la donne change du tout au tout et où chaque expéditeur défend ses intérêts dans toute la mesure du possible.

Même si certaines parties avaient des vues divergentes ou n'étaient pas d'accord avec les solutions proposées par Terasen dans le Tarif n° 69 pour régler la question de la répartition, aucune des parties n'a contesté le portrait que Terasen a fait de la situation actuelle ni le fait qu'il est tout probable que le processus de répartition se maintiendra sur le réseau pipelinier Trans Mountain tant qu'une nouvelle capacité n'aura pas été ajoutée.

4.2.1 La nécessité de créer une sous-catégorie « barge » et les conséquences qui en découleraient

Terasen a fait valoir que le processus actuel - fondé sur le prix de la soumission - utilisé pour établir la priorité des commandes pour les livraisons au Quai menace l'efficacité de l'utilisation du Quai en périodes de répartition. En décembre 2006 par exemple, la capacité au Quai n'a pas été utilisée lorsque, sur la base du prix de la soumission, la cargaison d'un deuxième pétrolier Panamax a été supplantée par la cargaison d'une seconde barge. En conséquence, la capacité au Quai restante après l'acceptation des soumissions a été sensiblement moins élevée qu'une cargaison de pétrolier, de telle sorte qu'elle a été refusée par les trois autres expéditeurs qui avaient soumissionné pour des cargaisons de pétrolier. La capacité au Quai non utilisée a alors été renvoyée aux destinations à terre et, comme la capacité au Quai n'a pas été utilisée dans son entier, l'acceptation des deux barges a eu pour résultat de réduire la capacité pour les destinations à terre et pour l'ensemble du réseau.

Terasen a également dit que le maintien du prix de la soumission après la mise en œuvre du Tarif n° 68 pourrait quand même entraîner une sous-utilisation de la capacité au Quai lorsque plus de deux cargaisons de pétrolier étaient commandées et que deux cargaisons de barge faisaient l'objet d'une surenchère et supplantaient la commande d'un troisième pétrolier. Selon Terasen, dans l'éventualité où la capacité supplémentaire de la SPA serait allouée au Quai, ce genre de surenchère[10] pourrait survenir même si les règles régissant la répartition étaient modifiées pour qu'une prime soit obligatoirement payée les mois où les commandes au Quai dépassent la capacité de celui-ci. À son avis, peu importe si en bout de ligne la capacité au Quai a été ou non entièrement utilisée, une telle situation pourrait inciter un expéditeur à profiter de la possibilité de surenchérir étant donné que l'espace au Quai est souvent difficile à obtenir et qu'un expéditeur jouissant d'un avantage serait enclin à s'en prévaloir. Terasen a indiqué que si un expéditeur soumissionnait pour deux cargaisons de barge à prix forts et pour une autre à prix

10 On entend par « surenchère » l'utilisation de soumissions artificiellement élevées sur les cargaisons de catégorie « barge » pour supplanter une cargaison de pétrolier, laissant le quai dans une situation de non-répartition et annulant l'obligation de payer la prime liée aux soumissions élevées.

réduit ou nul, cet expéditeur aurait l'avantage de réduire la valeur totale de sa soumission tout en augmentant ses chances d'obtenir de la capacité.

S'appuyant sur la preuve qu'elle a présentée, Terasen a estimé que le recours à la valeur de la soumission plutôt qu'au prix de la soumission pour allouer de la capacité pour livraisons au quai Westridge est une solution efficace pour éviter la sous-utilisation de la capacité au Quai. Bien que profitable au réseau pipelinier tout entier, elle a reconnu que cela créerait un nouveau problème à l'expéditeur par barge du fait que la capacité d'un pétrolier Panamax est environ quatre fois plus grande que celle d'une barge. La nouvelle sous-catégorie « barge » proposée atténuerait les effets sur l'expéditeur par barge pouvant découler de l'établissement de l'ordre de priorité des cargaisons au Quai sur la base de la valeur de la soumission.

Selon Terasen, Astra est probablement, à court terme, le seul expéditeur à commander des cargaisons de barge au Quai. Astra, estime-t-elle, profiterait de la mise en place de la sous-catégorie « barge » car elle serait assurée d'une cargaison par mois sans devoir faire une soumission de prime. Astra serait libre d'expédier plus d'une barge les mois où il y aurait moins de deux cargaisons de pétrolier Panamax, situation qui s'est produite 5 mois sur 14 entre mai 2006 et mars 2007.

Terasen a indiqué que, à l'exception d'Astra, de Nexen et, dans une moindre mesure, de Tesoro, les expéditeurs de Trans Mountain appuyaient la création de la sous-catégorie « barge » ou à tout le moins ne s'y opposaient pas.

Terasen a reconnu que des pétroliers Aframax ont été chargés au Quai et que leurs cargaisons atteignaient en moyenne les 80 300 m^3 (505 000 b) pour un maximum de 88 000 m^3 (585 000 b). Elle a également reconnu que les pétroliers Aframax qui remportaient les commandes pour livraisons au Quai pourraient, dans certaines circonstances, créer des problèmes analogues à ceux des commandes réussies de cargaisons de barge pour supplanter les pétroliers Panamax et entraîner une capacité au Quai inutilisée. Terasen a cependant précisé que la sous-catégorie « barge » garantirait au moins une cargaison aux dimensions d'une barge et que, si un pétrolier Aframax supplantait un pétrolier Panamax, cela aurait un effet positif sur la capacité allouée à la catégorie « barge » grâce au transfert de capacité prévu à la règle 14.5 du Tarif.

L'ACPP, Chevron et, dans un mémoire conjoint, ConocoPhillips et SEMI, ont appuyé le recours à la valeur de la soumission pour établir l'ordre de priorité des cargaisons, ainsi que la mise en place de la catégorie « barge » qui, selon elles, constitue un compromis juste et raisonnable. De cette manière, la capacité au Quai est allouée efficacement en périodes de répartition et cela atténue les effets négatifs éventuels que le recours à la valeur de la soumission pourrait avoir sur un expéditeur par barge.

Astra s'est dite opposée à la sous-catégorie « barge » si le volume alloué aux barges était plafonné à 430 m^3/j. Elle a proposé que la sous-catégorie « barge » soit enlevée de la catégorie « quai Westridge » et que les commandes pour livraisons par barge soient incluses dans les commandes à destination des marchés d'exportation, ce qui rendrait inutile la création d'une sous-catégorie « barge » distincte. Toutefois, si l'Office devait juger que cette sous-catégorie soit maintenue dans la catégorie « quai Westridge », elle estime qu'une sous-catégorie « barge »

distincte serait nécessaire pour atténuer les effets d'une distinction injuste qu'aurait sur les expéditeurs par barge un ordre de priorité fondé sur la valeur totale de la soumission.

Tesoro a dit qu'elle ne voyait pas la nécessité d'une nouvelle sous-catégorie « barge ». Les expéditions par bateau devraient être établies en fonction des conditions du marché, indépendamment du volume.

Nexen s'est également opposée à la création d'une sous-catégorie « barge », comme elle maintient son opposition au processus de soumission de prime et à la limitation de la capacité pour les livraisons au Quai. Si une nouvelle sous-catégorie « barge » était créée, elle devrait être incluse dans la catégorie « destinations étrangères » plutôt que dans la catégorie « quai Westridge », et que le volume alloué aux barges, 430 m^3/j, soit maintenu dans la catégorie « quai Westridge ». La décision antérieure concernant la capacité au Quai présumée avait été prise en regard d'« expéditions distinctes selon la grosseur des navires » et il n'avait pas été tenu compte des barges. Nexen s'est de plus opposée à une diminution plus marquée de la capacité au Quai pour les pétroliers par l'introduction toute stratégique d'une nouvelle catégorie de navire. Elle était également d'avis que l'obtention d'une cargaison de barge garantie ne ferait qu'empirer le problème de supplantation des gros navires; il est pratiquement certain, selon elle, que cela se produira chaque fois qu'un expéditeur aura fait une soumission pour une cargaison de pétrolier Aframax.

Terasen a répliqué que le mémoire de Nexen porte essentiellement sur la question de savoir s'il devrait y avoir une prime et, le cas échéant, si elle devrait être allouée uniquement au Quai ou bien au réseau pipelinier tout entier. Elle a souligné que l'Office avait déjà traité de ces questions et qu'en conséquence elles étaient sans objet ici. Terasen a aussi évoqué la position de Nexen selon laquelle la valeur totale de la soumission devrait être approuvée si le processus de soumission de prime était maintenu. Terasen n'a pas émis d'autres commentaires sur les préoccupations de Nexen à l'égard des pétroliers Aframax.

4.2.2 La question de savoir si, pour les besoins de répartition de la capacité, la cargaison des barges devrait faire partie de la catégorie « destinations étrangères » plutôt que de la catégorie « quai Westridge »

Terasen a indiqué que l'inclusion de la barge d'Astra dans la catégorie « destinations étrangères » la ferait passer d'une catégorie où elle reçoit réellement du service et a des conséquences sur le fonctionnement à une catégorie où elle ne peut pas recevoir du service ou n'a pratiquement pas de conséquences sur le fonctionnement. La société a affirmé que cela créerait de nouveaux problèmes, comme les conséquences sur la capacité de Terasen d'optimiser et prioriser les installations de stockage et sur sa capacité de planifier les créneaux de chargement au Quai en raison de l'imprévisibilité des expéditions maritimes causée notamment par les conditions météorologiques. Terasen a ajouté que si l'on incluait d'autres expéditeurs portuaires dans la catégorie « destinations étrangères », cela amplifierait considérablement les problèmes mentionnés plus haut. Selon la société, l'inclusion des barges d'Astra dans la catégorie « destinations étrangères » aurait peut-être pour conséquence de devoir revoir de fond en comble le processus actuel des trois catégories pour les besoins de répartition de la capacité.

Astra a fait valoir qu'elle transporte depuis longtemps des cargaisons sur le réseau Trans Mountain par barges mais aussi par pétroliers océaniques Panamax et Aframax, et qu'elle a une expérience éprouvée dans la gestion du transport maritime. Elle a indiqué que les cargaisons de barge, contrairement aux cargaisons de pétrolier, pourraient être réparties au prorata et que les commandes pour livraisons au moyen de sa barge Drake's Bay devraient faire partie de la catégorie « destinations étrangères ».

Astra a affirmé qu'en quatorze mois, soit depuis la mise en service de la barge Drake's Bay en avril 2006, elle avait commandé 22 cargaisons et expédié 18 cargaisons de barge. Selon elle, la sous-catégorie « barge » proposée et le plafond d'une seule cargaison de barge par mois auraient pour effet de ramener à une par mois ses répartitions de capacité, à moins qu'il n'y ait pas suffisamment de commandes au Quai ou que les commandes restantes ne soient pas rentables pour les gros navires, et cela nuirait à sa capacité de respecter ses obligations à l'égard de la U.S. Oil Refinery. Selon Astra, la U.S. Oil Refinery est en concurrence avec les autres raffineries de l'État de Washington et même si elle n'est pas reliée à un pipeline, elle a davantage en commun avec le transport de la catégorie « destinations étrangères » qu'avec le transport de la catégorie « quai ». Ces autres raffineries n'ont pas à payer de prime sur les droits, alors qu'Astra estimait que la prime pour les livraisons au Quai se chiffrait à environ 6,37 $CAN/m^3 au premier trimestre de 2007, ce qui équivalait, au deuxième trimestre, à plus de 100 % du droit réel entre Edmonton, en Alberta, et le quai Westridge. Selon Astra, cela procure certainement aux autres raffineries de l'État de Washington un avantage économique sur la U.S. Oil Refinery. C'est pourquoi Astra a affirmé que sa barge devrait faire partie de la catégorie « destinations étrangères ».

Astra a également indiqué que ses cargaisons de barge devraient faire partie de la catégorie « destinations étrangères » du fait que le transport par barge s'apparente davantage au transport de la catégorie « destinations étrangères ». Ainsi, contrairement aux pétroliers Aframax et Panamax dont le point de destination est au-delà de l'État de Washington, sa barge Drake's Bay livre du pétrole brut à la U.S. Oil Refinery de l'État de Washington pour qui le pétrole brut canadien est une source d'approvisionnement cruciale tout comme c'est le cas des autres raffineries de l'État de Washington, et elle est en concurrence directe avec les expéditeurs de la catégorie « destinations étrangères ». Astra a ajouté que sa U.S. Oil Refinery, bien que située dans l'État de Washington, est la seule raffinerie de cet État à ne pas faire partie de la catégorie « destinations étrangères ».

De même, Astra a dit que la logistique d'échelle de la barge Drake's Bay lui permet de se conformer aux mêmes règles de répartition que les mouvements par pipeline et que sa barge s'apparente plus aux mouvements par pipeline qu'aux mouvements des pétroliers en ce sens que la barge a une durée de transit relativement courte – moins de 12 heures – et transporte des volumes relativement petits comparativement aux pétroliers. La rentabilité du transport et les délais de livraison historiques ne constituent pas un facteur aussi important pour la barge Drake's Bay que pour d'autres navires car la barge peut être économiquement rentable même chargée à 50 % de sa capacité (6 360 m^3 ou 40 000 b) comparativement au pétrolier Panamax qui ne devient rentable qu'à 92,5 % de sa capacité (environ 52 500 m^3 ou 330 000 b). Astra estime que sa capacité de transporter un volume plus petit qu'un pétrolier Panamax lui assure une plus grande souplesse pour combler les lacunes et améliore en fait l'efficacité globale du réseau plutôt que de la diminuer comme le ferait la proposition de Terasen.

Astra a soutenu qu'elle ne devrait pas être exclue de la catégorie « destinations étrangères » du simple fait qu'elle n'a pas de raccordement à un pipeline. Selon elle, les critères servant à établir l'appartenance à telle ou telle catégorie sont arbitraires et une fois que Terasen a déterminé les répartitions de capacité pour ces catégories, il importe peu de savoir comment le pétrole brut est transporté à telle destination au-delà du tronçon Edmonton-Darfield, en Colombie-Britannique, qui est le « point de pincement » du réseau.

Astra a dit que sa suggestion d'inclure les cargaisons de barge dans la catégorie « destinations étrangères » était en réaction aux efforts de Terasen de résoudre la question de la sous-utilisation de la capacité au Quai provoquée par les commandes de cargaisons de barge. Selon Astra, la procédure utilisée actuellement par Terasen pour optimiser les installations de stockage et établir la priorité des commandes, optimiser le calendrier de chargement et contrer les effets imprévus sur le calendrier de chargement ne changerait pas du simple fait que la barge ferait partie de la catégorie « destinations étrangères ».

Selon Astra, l'idée de Terasen selon laquelle la coordination du transport maritime est compliquée par le transport par barge et l'exemple où elle compare le chargement d'un pétrolier avec le chargement de sept barges sont trompeurs et incompatibles avec sa propre preuve que cinq cargaisons de barge en un mois sont une anomalie. Astra a soutenu que le volume limité d'une barge est avantageux sur le plan logistique car les petits volumes réduisent la pression créée par la nécessité d'assembler des lots aux dimensions d'un pétrolier et procurent une certaine souplesse pour parer aux changements de dernière minute qui surviennent aux calendriers du Quai.

Astra a dit qu'il fallait s'attendre aux objections d'autres expéditeurs de la catégorie « destinations étrangères », car son inclusion dans la catégorie « destinations étrangères » signifierait que l'entente confidentielle conclue entre les expéditeurs actuels de la catégorie « destinations étrangères » ne s'appliquerait plus. Astra a toutefois indiqué que l'Office ne devrait pas être influencé par l'argument voulant qu'il ne faut pas faire de remous, surtout que les arrangements en matière de tarif permettent à ces expéditeurs de bénéficier de l'existence d'une entente confidentielle pour répartir la capacité sur un pipeline de transport public.

D'après Astra, le doublement d'ancrage TMX ne règlerait pas le problème chronique de la répartition. Elle avait du mal à comprendre comment une hausse de 15 % de la capacité pourrait modifier concrètement les contraintes du réseau. Selon elle, la SPA a eu pour effet de compliquer davantage les règles de répartition qui ont multiplié les problèmes, au lieu d'apporter un système de répartition au prorata plus ouvert. Elle s'attendait à ce que les contraintes de capacité se maintiennent au-delà des 18 mois escomptés par Terasen et que, contrairement aux intentions exprimées par Terasen, il n'y aura pas de mouvement vers une plus grande ouverture du processus de commande. Astra a indiqué qu'en l'absence d'une augmentation suffisante de la capacité, le seul moyen équitable de régler l'actuel dilemme de la répartition est d'inclure ses cargaisons de barge dans la catégorie « destinations étrangères ».

Nexen était d'accord avec Astra, selon qui sa barge Drake's Bay est différente des pétroliers pour plusieurs des raisons invoquées par Astra, notamment que l'unique caractéristique « à prendre ou à laisser » des cargaisons de pétrolier ne s'appliquait pas. Les barges n'ont pas les dimensions

des pétroliers et leur présence dans la catégorie « quai » détourne l'objet du calcul de la capacité initiale présumée au Quai, lequel ne tenait pas compte des barges.

Nexen a indiqué que dans la mesure où l'inclusion des barges dans la catégorie « destinations étrangères » perturbe la formule confidentielle convenue entre les expéditeurs à l'exportation, l'impact ne devrait pas dégager Terasen de l'obligation d'accepter de nouveaux expéditeurs dans cette catégorie et de rationner sa capacité au prorata, conformément à la loi applicable et aux directives de l'Office. Agir autrement reviendrait à permettre indirectement aux quatre expéditeurs à l'exportation de dicter le fonctionnement du quai Westridge. Nexen a également souligné que les expéditeurs à l'exportation ont avantage que les cargaisons de barge soient incluses dans la catégorie « quai » en ce sens que, lorsque les commandes de cargaisons de barge supplantent les commandes de cargaison de pétrolier, la capacité au Quai non répartie est transférée à la catégorie « destinations à terre », qui renferme la catégorie « destinations étrangères ».

Nexen a dit que Terasen s'oppose à ce que les barges fassent partie de la catégorie « destinations étrangères » en raison des contraintes physiques au Quai; or selon elle, le Quai est en mesure de traiter plus de livraisons que celles qui sont actuellement permises. Si le Quai n'était pas capable de traiter les livraisons des deux catégories, les primes devraient être acheminées au Quai pour payer les modifications nécessaires jusqu'à ce qu'il soit en mesure de le faire.

Terasen a répondu qu'Astra a exagérément minimisé les problèmes auxquels l'exploitant du Quai aura à faire face si la proposition d'Astra était acceptée. Selon elle, ce n'est pas simple d'insérer une barge dans une case horaire au Quai et elle estime que ses arguments concernant les difficultés qu'entraînerait l'inclusion des barges dans la catégorie « destinations étrangères » devraient être acceptés plutôt que ceux d'Astra, car elle connaît bien le fonctionnement des cargaisons et des calendriers au Quai du fait qu'elle est l'exploitant qui traite de ces questions jour après jour. Terasen a précisé qu'elle n'aurait rien à gagner en exagérant les difficultés.

Selon Terasen, Astra a sous-estimé les effets sur le réseau pipelinier et ses expéditeurs dans l'éventualité où le délicat consensus qui a cours actuellement entre ses expéditeurs concernant les répartitions de capacité entre les catégories « destination intérieures », « destinations étrangères » et « quai Westridge » devait disparaître. Terasen ne croit pas que dans l'immédiat il plane une menace sur l'actuel processus de répartition de la capacité pour le réseau pipelinier, surtout qu'une révision globale est envisagée après que le doublement d'ancrage aura été mis en service.

Terasen a soutenu que, contrairement à ce que prétend Nexen, elle n'a pas défendu la position voulant qu'Astra ait été exclue de la catégorie « destinations étrangères » parce qu'elle n'avait pas signé l'entente d'exportation confidentielle.

4.2.3 La question de savoir si les modifications proposées dans le Tarif n° 69 proposé relativement à la procédure de répartition de la capacité sont conformes à la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, notamment les dispositions visant les transporteurs publics et l'absence de distinction injuste

Terasen a indiqué que ses commentaires concernant la valeur de la soumission étaient contenus dans son intervention sur la question suivante; elle a limité ses commentaires sur la présente question à la sous-catégorie « barge » proposée. Selon elle, l'article 62 de la *Loi* ne s'applique pas à la sous-catégorie « barge » proposée car la proposition n'a pas de coût financier associé à elle. Même si l'article 62 s'appliquait, la proposition ne contreviendrait pas à l'article.

Terasen a soutenu que l'Office est autorisé par la *Loi* à l'exempter des dispositions de l'article 71 visant les transporteurs publics, comme le faisait remarquer l'Office dans sa décision d'avril 2006. Elle estime que si la sous-catégorie « barge » proposée est conforme aux articles 62 et 67 de la *Loi*, elle serait une exemption acceptable des dispositions de l'article 71 visant les transporteurs publics.

Terasen a reconnu que la sous-catégorie « barge » procure une garantie de capacité aux expéditeurs par barge, ce qui établit sans doute une distinction injuste en faveur de ces derniers. Conjuguée au recours à la valeur de la soumission pour établir la priorité des commandes, elle limite toutefois les chances que les barges obtiennent des commandes supplémentaires dans l'éventualité de commandes de trois cargaisons de pétroliers, ce qui établit une distinction à l'encontre de l'expéditeur par barge. Selon Terasen cependant, la distinction n'est injuste dans aucun cas, compte tenu des circonstances. Le transport par barges diffère du transport par pétrolier en termes de capacité de cargaison, d'incidence sur le fonctionnement du réseau et d'effet sur l'utilisation de la capacité au Quai. Les commandes de cargaisons de barge peuvent neutraliser celles des pétroliers, ce qui entraîne une capacité au Quai inutilisée en périodes de répartition. En ce qui concerne l'utilisation efficace des installations de chargement, il est plus efficace de charger un petit nombre de gros navires que de charger un grand nombre de petits navires. Pour ces raisons, particulièrement en périodes de répartition, il est justifié d'accorder un traitement distinct aux barges et aux pétroliers. Aussi n'y a-t-il pas de distinction injuste dans la création d'une sous-catégorie « barge ».

Astra aurait pour première préférence d'inclure les cargaisons de barge dans la catégorie « destinations étrangères ». En l'absence d'une telle éventualité, Astra a interprété la question comme étant liée aux deux modifications proposées, c'est-à-dire l'effet combiné d'une sous-catégorie « barge » et de la valeur totale de la soumission. Selon Astra, la question est de savoir s'il y a une distinction injuste entre les expéditeurs au Quai. La valeur de la soumission établit une distinction injuste car l'expéditeur par barge n'a pas la possibilité de soumissionner pour du volume dans des circonstances et conditions similaires à celles d'autres expéditeurs au Quai. En conséquence, cela justifie, selon Astra, de traiter différemment les commandes de cargaisons de barge. Cependant, comme les expéditeurs par pétrolier ne seraient pas autorisés à passer des commandes dans la sous-catégorie « barge », la création d'une sous-catégorie aurait pour effet net de protéger les commandes de cargaisons de barge contre les effets injustes qui découlent du recours à la valeur totale de la soumission pour établir la priorité des commandes. Par

conséquent, il n'y aurait pas en l'espèce de distinction injuste entre les expéditeurs par barge et les expéditeurs par pétrolier.

ConocoPhillips et SEMI ont estimé qu'en créant une sous-catégorie « barge », on reconnaît les différences entre les divers types de transport maritime et que, lorsqu'il faut répartir la capacité limitée au Quai, il conviendrait de tenir compte de ces différences. Limiter le nombre de barges à avoir accès aux installations du Quai durant les mois de répartition ne crée pas de distinction injuste. Limiter le nombre de navires Panamax en utilisant le niveau historique de capacité allouée au Quai a été estimé juste et raisonnable; limiter la répartition de la capacité à la sous-catégorie « barge » sur la base de son utilisation historique est également jugé raisonnable. La limite d'une barge par mois est un compromis raisonnable qui permet à une catégorie d'expéditeurs de continuer d'avoir accès au réseau Trans Mountain en périodes de répartition, et elle est conforme à l'article 71.

Chevron a indiqué que les trois modifications proposées comprennent la répartition de la capacité supplémentaire de la SPA, l'établissement de la priorité des commandes selon la valeur de la soumission et la création de la sous-catégorie « barge ». Selon Chevron, la capacité de la SPA devrait être répartie également entre les catégories « quai », « destinations intérieures » et « destinations étrangères », même si elle est disposée à accepter le léger rajustement de Terasen consistant à desservir la nouvelle sous-catégorie « barge ». La société a dit que la répartition de la capacité était le résultat du consensus auquel sont parvenus les expéditeurs et que cela n'entraînerait pas de distinction injuste. Tesoro a formulé essentiellement les mêmes commentaires et a donné son appui au Tarif proposé vu qu'il n'entraîne ni n'entraînera de dérogations marquées par rapport à l'entente destinée à répartir également la capacité de la SPA.

Chevron a abordé la valeur de la soumission dans le cadre de la question suivante. En ce qui concerne la sous-catégorie « barge », elle a indiqué que la répartition de la capacité existante est une réaction à l'insuffisance de la capacité; la création d'une nouvelle sous-catégorie procède de la même manière : on tente d'optimiser l'utilisation de la capacité limitée. Chevron a soutenu qu'Astra possède un avantage en ce sens qu'elle aura essentiellement sa propre sous-catégorie, et qu'elle ne sera pas soumise à la concurrence. Même si Astra allègue qu'elle sera désavantagée au moment de soumissionner pour de la capacité supplémentaire au Quai, Chevron estime que, globalement, il n'y a rien d'injuste à l'avantage apparent et au désavantage allégué pour Astra.

L'ACPP a indiqué que tous les expéditeurs avaient des chances égales de soumissionner pour des volumes dans l'une ou l'autre des sous-catégories « au quai » et qu'en conséquence le Tarif n° 69 était conforme à la *Loi*.

Comme on l'a dit plus haut, Nexen s'est opposée à la création de la sous-catégorie « barge », estimant qu'elle établirait une distinction injuste à l'égard de l'accès et des droits entre les expéditeurs. Nexen a également fait valoir que l'actuelle utilisation des primes perçues établit une distinction injuste et nécessite un examen approprié. Les primes perçues devraient servir à réduire les droits des seuls expéditeurs au quai Westridge.

Nexen estimait également injuste qu'un expéditeur qui est disposé à accepter la répartition à une « destinations étrangère » soit exclu du processus de commandes dans la catégorie « destinations étrangères » du fait qu'il n'est pas partie à une entente confidentielle. Il en résulte que les

expéditeurs par barge sont tenus de payer une prime sans justification suffisante. Les caractéristiques du transport au Quai, que l'Office a pris en compte pour déterminer si la différence de traitement était justifiée et donc pas injuste, ne s'appliquent pas au transport par barge. En conséquence, il n'existe pas de caractéristique distinctive justifiant une différence de traitement pour les cargaisons de barge, si bien que le maintien de la distinction est injuste au regard de la *Loi*.

Tel qu'il a été mentionné antérieurement, Terasen a répondu qu'elle ne défend pas la position voulant qu'Astra soit exclue de la catégorie « destinations étrangères » parce qu'elle n'avait pas signé l'entente d'exportation confidentielle. Elle a affirmé que le Tarif n° 69 est conforme à la *Loi*, qu'il fournit une solution raisonnable aux problèmes de répartition de la capacité au Quai, qu'elle a l'appui de presque tous les expéditeurs, et que par conséquent il devrait être approuvé.

4.2.4 La question de savoir si le recours à la valeur totale de la soumission pour établir la priorité des commandes pour livraison au quai Westridge est conforme à la *Loi*, notamment les dispositions concernant les droits justes et raisonnables et l'absence de distinction injuste

Selon Terasen, l'Office a déjà reconnu les caractéristiques uniques des livraisons maritimes et il a déterminé que les processus innovateurs de répartition de la capacité entre les expéditeurs au Quai, à la manière d'une loterie, les soumissions par baril et le processus d'établissement de la priorité des primes sont conformes aux articles 62 et 67 de la *Loi*. La société a précisé que le remplacement de la priorité des commandes basée sur la valeur totale de la soumission n'atténue en rien les motifs invoqués par l'Office pour approuver la prime. Terasen a affirmé que sa proposition d'établir la priorité des commandes en fonction de la valeur totale ne change pas les caractéristiques des livraisons maritimes et qu'elle ne devrait pas avoir d'incidence sur la décision antérieure de l'Office selon laquelle il n'y a pas de distinction injuste entre les catégories « à terre » et les catégories « au quai ».

Terasen a également fait valoir que l'Office avait jugé qu'il n'y avait pas de distinction injuste au sein de la catégorie « au quai » du fait que tous les expéditeurs pouvaient participer au processus de soumission par prime. Cette option reste inchangée avec la nouvelle proposition. La prime continuera d'être appliquée uniquement en périodes de répartition. C'est toujours le cas que les commandes « au quai » ne peuvent pas raisonnablement être réparties au prorata compte tenu des caractéristiques des livraisons maritimes. La nouvelle proposition continue de fournir un moyen moins aléatoire de répartir la capacité et donnera aux expéditeurs une certaine latitude pour accéder au Quai en formulant leur soumission en fonction de leur situation économique. Terasen a dit qu'il n'était pas rare que les expéditeurs, eu égard au prix le baril actuellement pratiqué, fassent des soumissions par prime sensiblement différentes. Elle a fait valoir que l'Office avait tenu compte de cet aspect en avril 2006 et qu'il l'avait jugé conforme à la *Loi*. Selon Terasen, sa proposition d'établir la priorité des commandes en fonction de la valeur totale ne compromet en rien les facteurs qui ont incité l'Office à conclure que la prime est conforme à la *Loi*.

Terasen a indiqué que l'aspect potentiellement discriminatoire de la proposition sur la valeur totale de la soumission selon la taille des navires est le même que l'actuel mécanisme fondé sur le prix par baril. En vertu des dispositions actuelles du Tarif, un expéditeur par navire de petite taille pourrait avoir une incidence sur un expéditeur par navire de grande taille en faisant une

soumission plus élevée d'un cent seulement, obligeant le second à se retirer. Ainsi, on pourrait conclure qu'en vertu des nouvelles dispositions, l'expéditeur par navire de grande taille est désavantagé par rapport à l'expéditeur par navire de petit taille, en ce sens qu'il faudrait que la prime payée par l'expéditeur par barge soit d'environ quatre fois plus élevée que celle d'un expéditeur par pétrolier pour obtenir de l'espace additionnel.

Terasen a soutenu que sa proposition est raisonnable et demeure la solution la plus appropriée et la plus efficace. Compte tenu du problème de répartition chronique sur le réseau Trans Mountain, le potentiel de capacité sous-utilisée au Quai résultant des dispositions de l'actuel Tarif est inacceptable et ne serait pas toléré par les expéditeurs. Selon la société, comme le transport par barge et le transport par pétrolier sont différents et qu'ils ont des effets différents sur le réseau, il est justifiable de les traiter différemment. En conséquence, toute distinction qui en découle n'est pas injuste, à son avis, du point de vue de la conception des droits. Terasen a dit que malgré cela, elle a tenté d'atténuer les effets sur les expéditeurs par navire de petite taille au moyen d'un compromis raisonnable, en allouant de la capacité au Quai à une barge.

Chevron, en accord avec Terasen sur cette question, a indiqué que la proposition augmente les probabilités d'une pleine utilisation économique de la capacité au Quai en période de forte demande. ConocoPhillips et SEMI conviennent avec Terasen que la priorité des commandes en fonction de la valeur totale de la soumission est conforme dans tous les aspects importants à la décision rendue par l'Office en avril 2006, et constitue un compromis raisonnable pour permettre l'utilisation optimale de la capacité au Quai tout en maintenant l'accès au Quai au transport par barge. À l'exemple de Terasen, l'ACPP estimait que la proposition est conforme à la *Loi*.

Nexen a dit que si l'Office a déterminé que la répartition de la capacité au Quai au moyen d'une prime était conforme à la *Loi*, alors l'établissement de la priorité des commandes selon la valeur totale de la soumission serait également conforme à la *Loi*. Selon Nexen, cette façon de faire est somme toute plus juste et plus méthodique que de mesurer les primes sur la base du prix par baril. Il est économiquement plus efficace d'allouer un espace limité en priorité aux gros navires de sorte que l'espace restant peut plus probablement être utilisé par les barges, qui sont plus petites et donc plus flexibles. Pour Nexen, si on alloue aux barges une livraison prioritaire par mois, ou que l'on garde le statu quo, il sera beaucoup plus probable que les commandes des pétroliers seront calculées au prorata et donc neutralisées, avec pour conséquence l'utilisation inefficace de l'espace au Quai.

Tesoro a dit que la prime avait pour but d'établir la priorité des commandes et d'éviter la surenchère. Cela n'est pas incompatible avec les dispositions sur les droits justes et raisonnables ou sur l'absence de distinction injuste. Tous les expéditeurs au Quai doivent être traités à égalité et bénéficier d'un égal droit d'accès à la capacité disponible en fonction de la valeur de la soumission. La prime devrait se traduire par une répartition efficace de la capacité pipelinière, sinon Terasen devrait, selon Tesoro, revoir les moyens de la rendre efficace.

Astra a soutenu que l'article 62 de la *Loi* doit être pris en considération car la valeur totale de la soumission de Terasen est un coût financier ou un droit, même si l'établissement de la priorité des commandes proprement dit n'implique pas directement l'article 62. Selon Astra, le fait qu'un expéditeur par barge devrait faire une soumission au moins quatre fois plus élevée que celle d'un expéditeur par pétrolier Panamax est un obstacle évident à l'accès par un expéditeur par barge

mais pas à l'accès par un expéditeur par pétrolier. Les arguments mis de l'avant pour optimiser l'utilisation du Quai ne justifient pas ni n'améliorent l'obstacle à l'accès imposé à un expéditeur par barge du fait de la seule priorité des commandes selon la valeur totale des soumissions par prime. Astra a indiqué que la limite de capacité sur le réseau Trans Mountain se trouve entre Edmonton et Darfield, et non pas en aval, c'est-à-dire non pas aux latéraux de livraison. Elle estimait donc qu'il n'est pas pertinent d'optimiser un des latéraux de livraison si la canalisation principale est pleinement utilisée, et que cela ne constitue pas une distinction injuste à l'égard des expéditeurs qui reçoivent du service par l'entremise du même latéral.

Opinion de l'Office

Principes généraux et contexte

L'Office constate que la répartition de la capacité sur le réseau Trans Mountain en périodes de répartition est une question complexe qui ne date pas d'hier. Depuis plusieurs années, il est devenu clair que les parties intéressées au réseau se sont employées à débattre et négocier des méthodes pour trouver des solutions à cette question, même si elles ne sont pas parvenues à un plein accord. L'Office prend acte des compromis et des tentatives mis en œuvre pour régler les problèmes de la répartition. Il estime que les solutions auxquelles l'industrie est parvenue par la négociation sont préférables lorsqu'on a affaire à des situations comme celle-ci, qui sont loin d'être optimales. L'Office est d'avis qu'il faudra poursuivre les négociations et les discussions à ce sujet, surtout qu'il n'est pas clair que la capacité supplémentaire découlant de la mise en service du doublement d'ancrage agrandi éliminera le besoin de répartir la capacité sur le réseau Trans Mountain. Il est évident, eu égard à la présente demande, qu'il faudra également poursuivre les adaptations, les discussions et les négociations pour composer avec les effets imprévus ou les nouvelles circonstances résultant de la mise en œuvre d'un tarif quel qu'il soit.

Dans sa décision sur le Tarif n° 69 de Terasen, l'Office souhaite réitérer certains principes qu'il a exprimés dans ses Motifs de décision antérieurs concernant les questions de répartition sur ce réseau. Dans la décision qu'il a rendue en avril 2006, l'Office a écrit ce qui suit concernant les dispositions visant les transporteurs publics :

> Il est clair que lorsque les commandes passées à un oléoduc excèdent la capacité de celui-ci, la société qui l'exploite n'est pas en mesure de transporter tous les volumes qui lui sont offerts. En pareils cas, l'Office a prévu des exemptions à l'exigence d'expédier tout le pétrole en permettant d'inclure dans les tarifs des dispositions régissant la répartition. La question qui se pose à l'Office en l'espèce n'est pas de savoir si les exemptions à l'exigence d'expédier la totalité du pétrole sont nécessaires, mais

> plutôt de savoir sur quels critères fonder la répartition de la capacité restreinte sur le réseau pipelinier.[11]

Lorsqu'il a déterminé la base de répartition de la capacité limitée, l'Office a reconnu le caractère distinct des livraisons maritimes. Dans sa lettre du 15 mars 2006[12], l'Office écrivait ceci :

> Le fait que les commandes au quai ne peuvent pas être réparties de la même manière que les commandes sur le reste du réseau compte tenu des caractéristiques propres aux livraisons par mer – lesquelles ne peuvent pas être établies au prorata, doivent équivaloir à une cargaison de pétrolier et être coordonnées avec le transport maritime, justifie de traiter les commandes au quai Westridge d'une manière différente de celles sur le reste du réseau[13].]

En donnant ses motifs sur le caractère approprié de la prime au quai Westridge dans sa décision d'avril 2006, l'Office a examiné certains objectifs de la prime proposée : optimisation de l'utilisation de la capacité sur le réseau pipelinier, préférence donnée aux marchés pour décider de la répartition de la capacité et élimination du potentiel de surenchère au sein du réseau. Le remplacement du système de loterie par la prime au quai Westridge s'inscrivait dans ces objectifs. Dans sa décision, l'Office faisait remarquer que la prime était un outil servant à répartir la capacité au quai Westridge et non pas tant une méthode d'établissement des droits. En conséquence, l'Office a accepté l'applicabilité de la prime visant le quai Westridge du point de vue économique et du point de vue de l'efficience de la répartition[14].

L'Office s'est ensuite demandé si la prime était conforme à la *Loi*. Après avoir fait état des dispositions de la *Loi*, notamment les articles 62, 63, 67 et 71, et des différentes caractéristiques des livraisons maritimes, l'Office a établi qu'il n'y avait pas de distinction injuste entre les commandes « à terre » et les commandes « au quai ». L'Office a également jugé qu'il n'y avait pas de distinction injuste entre les expéditeurs au Quai, étant donné que « tous les expéditeurs ont l'occasion de soumissionner pour de l'espace dans les mêmes circonstances »[15].

---

11 Terasen Pipelines (Trans Mountain) Inc., Motifs de décision, 11 avril 2006, p. 10

12 Terasen Pipelines (Trans Mountain) Inc. – Tarif et Règlement révisés, 15 mars 2006, dossier ATT-TTC-TTM 01 (4775-T099-1)

13 Terasen Pipelines (Trans Mountain) Inc., Motifs de décision, 15 mars 2006, p. 2

14 Terasen Pipelines (Trans Mountain) Inc. Motifs de décision, 11 avril 2006, p. 10

15 Terasen Pipelines (Trans Mountain) Inc. Motifs de décision, 11 avril 2006, p. 11

Tarif n° 69 proposé

Dans son examen du Tarif n° 69, l'Office examine la répartition de la capacité au quai Westridge en périodes de répartition; c'est pourquoi la présente demande recoupe des considérations qui avaient été débattues au printemps 2006. Dans son examen du Tarif n° 69 proposé, l'Office a donc procédé à une analyse similaire, c'est-à-dire qu'il s'est demandé si le changement à la prime et la sous-catégorie « barge » proposés dans le Tarif sont justifiés du point de vue de l'efficacité économique et allocative, et si le Tarif est conforme aux dispositions pertinentes de la *Loi*.

Alors que les questions énoncées auxquelles les parties devaient répondre distinguaient les divers aspects du Tarif proposé, dans sa décision d'approuver ou non le Tarif, l'Office estime que la proposition doit être examinée dans sa globalité. Ce point de vue reflète l'interrelation des questions visées dans la présente demande et en particulier le fait que les propositions découlaient d'une volonté de consensus et d'un compromis négocié par les parties en cause.

Proposition d'Astra

Avant de se demander si le Tarif proposé devrait être approuvé, l'Office a besoin d'examiner la demande d'Astra d'inclure ses livraisons par barge dans la catégorie « destinations étrangères », car la décision de l'Office déterminera s'il y a lieu de pousser plus avant l'analyse sur le Tarif.

L'Office constate que la répartition de la capacité limitée dans la catégorie « destinations étrangères » conformément à une entente confidentielle a été faite au printemps 2006. Elle résultait des négociations intervenues entre les expéditeurs et Terasen concernant les problèmes d'alors relatifs à la répartition. Ce consensus n'a toutefois rien à voir avec la décision de savoir si un *nouvel* expéditeur devrait être inclus dans la catégorie « destinations étrangères ». En effet, l'Office notait dans sa lettre du 15 mars 2006 que :

> …les tarifs doivent clairement préciser que si toute autre partie commande pour expédition à une destination d'exportation, Terasen Pipelines doit accepter une telle commande. Si toutes les commandes pour expédition à une destination d'exportation sont supérieures à la quantité affectée à l'exportation, les commandes doivent être réparties par réduction au prorata des volumes demandés[16].

16 Terasen Pipelines (Trans Mountain) Inc., Motifs de décision, 15 mars 2006, p. 3

L'Office est d'avis que l'incidence qu'une telle inclusion pourrait avoir sur l'entente confidentielle et le « délicat consensus » établi n'est pas pertinente, et il a relevé d'autres facteurs qu'il a pris en compte pour déterminer si la barge Drake's Bay d'Astra devrait être incluse dans la catégorie « destinations étrangères » pour les besoins de répartition de la capacité.

Premièrement, la question ici est de savoir quel serait le meilleur moyen de répartir la capacité limitée au quai Westridge en périodes de répartition. Astra est un expéditeur au quai Westridge et elle utilise ces installations pour livrer des cargaisons de pétrole brut avec sa barge Drake's Bay. Retirer artificiellement la barge du quai Westridge pour les besoins de répartition de la capacité ne reflète pas la réalité des mouvements de pétrole brut. Cela ne nous dispense pas non plus de l'exigence de coordonner le transport maritime, un des aspects sur lesquels l'Office a fondé sa décision du printemps 2006 concernant les commandes au quai Westridge. Il n'y a pas lieu, pour les besoins de la présente décision, de déterminer dans quelle mesure une coordination est nécessaire pour les livraisons au quai et le transport maritime; la coordination des livraisons est tout simplement nécessaire au quai pour le transport maritime.

Deuxièmement, alors qu'Astra a démontré que la capacité pourrait être répartie au prorata, la mesure dans laquelle elle pourrait être répartie n'est pas sans limite. Astra a indiqué que la barge Drake's Bay pourrait faire l'objet d'une répartition ramenée à 50 %. Les destinations raccordées au pipeline, c'est-à-dire les destinations existantes « destinations intérieures » et « destinations étrangères », n'ont pas cette limite - ces expéditeurs peuvent être répartis au prorata au-delà de 50 %. Selon l'Office, il s'agit là d'un facteur distinctif important. Dans ses décisions antérieures mentionnées plus haut, l'Office soulignait que les livraisons maritimes devaient être aux dimensions d'un pétrolier et que cela reflétait les circonstances en cours à ce moment-là, alors qu'il n'y avait pas de livraisons par barge. D'après l'Office, l'intention qui se cache dans ces mots, pris dans le contexte du jour, c'est que le navire, peu importe sa taille, nécessite un certain niveau d'utilisation pour atteindre la rentabilité. Les livraisons d'Astra sur sa barge Drake's Bay procèdent de cette intention : la preuve avancée par elle veut qu'il y a un niveau de répartition au-delà duquel il n'est pas rentable de livrer par barge.

Troisièmement, Astra soulève la question de sa capacité d'affronter la concurrence. L'Office constate qu'en périodes de répartition, la position concurrentielle de tous les expéditeurs s'en ressent; de nombreux expéditeurs risquent de ne pas obtenir les approvisionnements désirés et de devoir rechercher d'autres sources d'approvisionnement ou trouver d'autres moyens de satisfaire leurs besoins. Le problème chronique de la répartition est sous-optimal pour tout le monde. L'objectif est de trouver des moyens d'équilibrer ces circonstances sous-optimales d'une manière

qui n'établisse pas de distinction injuste. Pour cela, il faut regarder la situation dans son ensemble et tenir compte des divers intérêts en présence. Bien que l'incidence éventuelle sur la position concurrentielle d'un expéditeur puisse être un facteur en certaines circonstances, l'Office estime qu'elle ne devrait pas être un facteur déterminant de sa décision.

Selon l'Office, au vu des faits présentés dans la présente instance, les facteurs mentionnés ci-dessus fournissent suffisamment de motifs pour laisser les expéditions par la barge Drake's Bay d'Astra dans la catégorie « destination au quai Westridge ». En conséquence, la demande d'Astra est refusée.

Efficacité économique et allocative du Tarif n° 69

Dans ses décisions antérieures, l'Office a conclu que la prime au quai Westridge se justifiait du point de vue de l'efficacité économique et allocative. Il n'y a pas lieu de revoir cette conclusion, à moins que l'adoption du principe de la valeur totale de la soumission pour établir la priorité des commandes et la création de la sous-catégorie « barge » n'aient pour effet de diminuer l'efficacité économique et allocative.

Les parties ont notamment reproché au Tarif n° 69 de ne pas tenir compte des navires Aframax. Terasen a reconnu qu'elle n'en a pas tenu compte. L'Office estime cependant que ce n'est pas une raison suffisante pour refuser le Tarif. Du point de vue de l'efficacité économique et allocative, la situation reste inchangée entre le Tarif antérieur et le Tarif n° 69. Bien qu'il ne soit pas idéal que ni l'un ni l'autre tarif n'aient abordé la question, l'Office constate que dans les circonstances actuelles, il existe certaines restrictions concernant le volume qui peut être chargé sur les navires Aframax. L'Office prend également acte de l'intention de Terasen d'examiner les effets du Tarif n° 69 dans les trois mois de sa mise en œuvre et tous les six mois par la suite. L'Office prend également acte de l'intention de Terasen de réexaminer le processus de répartition dans son ensemble – et il l'encourage fortement à le faire – et de rendre le processus plus accessible une fois que le doublement d'ancrage agrandi aura été mis en service. Dès lors, l'Office a la conviction que s'il y a dans l'intervalle des conséquences à d'éventuelles commandes de cargaisons de navire Aframax, et avec la mise en service du doublement d'ancrage agrandi, il en sera tenu compte lorsque Terasen et ses expéditeurs sur le réseau Trans Mountain jugent opportun ou nécessaire de le faire.

S'agissant de l'efficacité économique et allocative, l'Office est d'avis que la valeur totale de la soumission favorise l'utilisation accrue de toutes les installations disponibles. En périodes de répartition, le plein usage de la capacité disponible dans toutes les catégories de destination par ceux qui le désirent est un objectif important. Même si la capacité au Quai inutilisée peut être réaffectée à d'autres destinations, cela n'est d'aucune efficacité

et ne reflète pas les principes du marché lorsqu'il y a des expéditeurs qui désirent de la capacité au Quai et ne peuvent en obtenir à cause de l'effet neutralisateur sur les pétroliers. Réaffecter de la capacité ne reflète pas non plus la création des catégories « destination », laquelle a reçu l'appui de la plupart des expéditeurs et que l'Office a estimée appropriée.

La création d'une sous-catégorie « barge » et la mise en réserve d'une cargaison garantie de la taille d'une barge par mois – sans prime, pour autant qu'il n'y a qu'un seul expéditeur par barge – peuvent se révéler moins efficaces aux niveaux économique et allocatif que de ne pas créer une telle sous-catégorie, en ce sens que cela n'incite pas au plein usage des installations au Quai. Toutefois, lorsqu'elle est prise en relation avec le passage à un processus d'établissement de la priorité des commandes selon la valeur totale de la soumission, c'est une mesure allocative nécessaire pour que les navires de plus petite taille puissent obtenir de la capacité. Selon l'Office, ces deux changements pris ensemble ont une efficacité économique et allocative plus grande en périodes de répartition que sous le régime du Tarif antérieur. L'Office prend également acte de la concession que d'autres expéditeurs à terre ont faite dans la répartition de la capacité supplémentaire de la SPA afin de permettre une capacité suffisante au Quai pour desservir la sous-catégorie « barge »; il estime que le marché, dans le cas présent, comme l'illustre la majorité des expéditeurs, est en accord avec cette sous-catégorie, à condition qu'elle soit associée au nouveau processus d'établissement de la priorité des commandes.

En conséquence, l'Office estime que le Tarif n° 69 est approprié sur le plan de l'efficacité économique et allocative.

Transport public et dispositions de la Loi sur l'Office national de l'énergie

Dans ses décisions antérieures concernant les moyens de répartir la capacité limitée sur le réseau pipelinier Trans Mountain en périodes de répartition, l'Office a exprimé plusieurs commentaires qui ont toujours leur pertinence dans le contexte de la présente demande. Certains commentaires ont été énoncés ci-dessus. Dans sa décision d'avril 2006, après avoir déterminé que le mécanisme de soumission avec prime était approprié sur le plan de l'efficacité économique et allocative, l'Office a conclu qu'il était conforme à la *Loi*. De même, pour déterminer si le Tarif devrait être approuvé, l'Office doit se demander si les changements proposés dans la demande sont conformes à la *Loi*.

L'Office fait remarquer qu'il a déjà déterminé la pertinence d'accorder aux expéditeurs au quai Westridge un traitement différent de celui accordé aux expéditeurs des catégories « destinations étrangères » et « destinations intérieures », ainsi que la pertinence du mécanisme de soumission qui incorpore un processus d'établissement de la priorité des commandes.

L'Office n'a pas conclu qu'il faudrait procéder à une révision ou à un changement sur ce point. En conséquence, même si certaines parties ont formulé des commentaires sur ces questions, ces conclusions en particulier n'ont pas été abordées dans la présente décision.

L'Office fait observer que l'article 62 de la *Loi* concerne la justesse et le caractère raisonnable du droit. Selon lui, le droit n'a pas changé par rapport à celui payé sous le régime du Tarif antérieur. En vertu du Tarif proposé, le droit sera payé sur la base d'une soumission par unité. Tous les expéditeurs au Quai paient leur droit sur cette base. Tous les expéditeurs ont des chances égales de soumissionner pour un service au Quai. Aussi l'Office conclut-il que le Tarif est conforme à l'article 62.

Bien qu'il soit reconnu que le principe de la valeur totale de la soumission pourrait entraîner des effets financiers différents pour les expéditeurs par barge et pour les expéditeurs par pétrolier, l'Office a fait valoir que la prime est une méthode de répartition de la capacité limitée et non pas tant une méthode d'établissement des droits. Les effets financiers différents peuvent entraîner une distinction dans la capacité d'un expéditeur d'accéder à la capacité au Quai. La question est de savoir si, dans les circonstances, une telle distinction est injuste et si le Tarif est conforme à l'article 67 de la *Loi*.

Concernant la proposition relative à l'établissement de la priorité des commandes selon la valeur totale de la soumission, l'Office estime qu'elle pourrait y avoir des effets distincts sur les expéditeurs par barge et sur les expéditeurs par pétrolier. Cette conclusion n'est sérieusement contestée par aucune des parties. En comparaison avec la position qu'avaient les expéditeurs par barge avant le présent Tarif, en l'absence d'une catégorie « barge » distincte, un expéditeur serait obligé de passer une commande d'environ quatre fois la prime d'un expéditeur par pétrolier pour que sa barge surclasse un pétrolier et puisse obtenir de la capacité au Quai.

Cependant, que cette incidence financière distincte contrevienne ou pas à l'article 67 de la *Loi*, cela n'est pas une question à examiner de façon abstraite sans tenir compte du contexte global. Cela reflète le libellé de l'article 63 de la *Loi*, qui précise clairement que s'il y a eu distinction injuste, cela tient à des questions de faits. Pour déterminer si le Tarif établit une distinction *injuste* en l'espèce, l'Office doit prendre une perspective plus globale et prendre en compte tous les effets du Tarif.

Le Tarif inclut une mesure d'atténuation pour neutraliser d'éventuels effets distincts découlant du processus d'établissement de la priorité des commandes selon la valeur totale de la soumission. Cette mesure d'atténuation est la création d'une sous-catégorie « barge » prévoyant une capacité garantie pour une barge par mois. Cette capacité est accessible sans le recours à une prime pour autant qu'il n'y ait qu'un expéditeur par

barge, ce qui, selon ce que prévoit Terasen, continuera d'être le cas à brève échéance. Cette capacité garantie ne dépend pas du fait qu'un expéditeur par barge ait ou non obtenu de la capacité au Quai, par exemple par le biais de commandes aux dates de soumission régulières, par le biais de soumissions anticipées ou régulières si le Quai n'est pas en mode de répartition, ou par le biais du transfert de la capacité inutilisée d'un autre navire ou d'autres catégories « destination ».

Cette garantie de capacité et l'accès aux installations sans avoir à soumissionner est un avantage qui n'est pas mis actuellement à la disposition des expéditeurs par pétrolier au Quai. Contrairement aux expéditeurs par pétrolier, Astra, qui se trouve être actuellement le seul expéditeur par barge, a au moins une livraison par barge garantie et elle a la possibilité d'en obtenir d'autres sans effets financiers distincts, tel que souligné plus haut.

Nexen a soutenu que la capacité garantie est injuste pour les expéditeurs par pétrolier. L'Office assure que cela n'est pas attribuable au Tarif proprement dit, mais plutôt au fait qu'il existe plusieurs expéditeurs par pétrolier et un seul expéditeur par barge qui font actuellement des soumissions. D'autres expéditeurs par barge ne sont pas exclus du processus de soumission et la capacité garantie ne s'adresse pas uniquement à Astra. L'Office fait observer que si d'autres expéditeurs par barge faisaient des commandes au Quai, la priorité des commandes de cargaisons de barge serait établie selon la méthode de la valeur totale de la soumission prévue dans le Tarif. Toutefois, cette priorité serait fondée sur une comparaison des soumissions de barge à barge, ce qui, de l'avis de l'Office, assure une méthode d'établissement de priorité plus équitable que celle qui existerait si l'on avait recours à la valeur totale de la soumission pour établir la priorité sans la sous-catégorie « barge ».

Comme on l'a mentionné précédemment, l'Office doit regarder l'incidence globale du Tarif sur l'accès à la capacité pour déterminer s'il y a une distinction injuste et si, le cas échéant, les changements proposés dans le Tarif sont des exceptions raisonnables aux dispositions visant les transporteurs publics énoncées à l'article 71 de la *Loi*.

L'Office a examiné tous les commentaires reçus et les faits présentés, y compris l'efficacité économique et allocative, les circonstances dans lesquelles l'incidence distincte sera ou non sentie et l'atténuation de cette incidence, et l'éventuelle distinction qu'entraînerait la capacité garantie associée à la création d'une sous-catégorie « barge ». Selon l'Office, toute distinction à l'encontre d'un expéditeur au Quai résultant de l'imposition d'une prime établie en fonction de la valeur totale de la soumission et de la création d'une sous-catégorie « barge » assortie d'une capacité garantie, est justifiée dans le contexte de répartition chronique de ce pipeline et, de ce fait, elle ne constitue pas une distinction injuste. Le Tarif proposé

représente un compromis raisonnable et une tentative de concilier des intérêts divergents sans imposer un fardeau indu à un expéditeur en particulier.

Comme il a conclu que les droits sont justes et raisonnables en vertu de l'article 62 et qu'il y a absence de distinction injuste aux termes de l'article 67, l'Office est d'avis que, s'il fallait tirer cette conclusion, les méthodes de répartition décrites dans le Tarif n° 69 sont des exemptions acceptables des dispositions visant les transporteurs publics, tel qu'énoncé dans l'article 71 de la *Loi*.

Décision

À la lumière des motifs invoqués ci-dessus, l'Office approuve le Tarif n° 69, tel qu'il a été déposé.

L'Office prend acte de l'engagement formulé par Terasen de revoir la mise en œuvre de ce Tarif trois mois après sa mise en œuvre, puis tous les six mois par la suite. Outre ces révisions, l'Office s'attend à ce que les parties continuent de se rencontrer pour discuter des moyens de résoudre la question de la répartition sur ce réseau pipelinier au moyen d'un processus d'accès plus ouvert, notamment lorsqu'une capacité supplémentaire est censée réduire, mais pas complètement éliminer, la répartition. Ces discussions n'ont pas besoin d'être limitées à d'autres améliorations du Tarif actuel ni à une approche à la pièce en fonction des tarifs antérieurs et de l'usage historique, mais elles pourraient inclure la question de savoir s'il est nécessaire de mettre en place une méthode complètement nouvelle pour régler la question de la capacité limitée.

L'Office prend acte de l'intention exprimée pour que le Tarif reste en vigueur jusqu'à la mise en service du doublement d'ancrage agrandi. Comme les demandes déposées dans le passé sur le même sujet n'ont pas reçu un appui unanime, l'Office compte que Terasen dépose, s'il y a lieu, un nouveau tarif avant la mise en service du doublement d'ancrage agrandi pour permettre aux parties d'exprimer leurs commentaires, s'il y a lieu.

4.3 Dispositif

Ce qui précède constitue nos motifs de décision en l'espèce.

J.S. Bulger
Président du comité

K. M. Bateman
Membre

S.A. Leggett
Membre

Calgary (Alberta)
le 16 août 2007

Annexe 1

Abréviations

ACPP	Association canadienne des producteurs pétroliers
b	baril
bpj	barils par jour
ConocoPhillips	ConocoPhillips Canada Ltd.
Loi	*Loi sur l'Office national de l'énergie*
m^3	mètre cube
m^3/j	mètres cubes par jour
Office	Office national de l'énergie
SEMI	Suncor Energy Marketing Inc.
SPA	Station de pompage agrandie
Tarif n° 68	Tarif n° 68 provisoire PROPOSÉ de Trans Mountain Pipeline, approuvé par l'Office le 15 mars 2007
Tarif n° 69	Tarif définitif n° 69 PROPOSÉ de Trans Mountain Pipeline
Terasen	Trans Mountain Pipelines Inc.(auparavant Terasen Pipelines (Trans Mountain Inc. et Terasen Inc.)

Annexe 2

Glossaire

pétrolier Aframax	Navire ayant une capacité de cargaison de pétrole brut au quai Westridge pouvant atteindre environ 87 400 m^3 (550 000 b)
barge	Navire ayant une capacité de cargaison de pétrole brut pouvant atteindre 12 720 m^3 (80 000 b), ou l'équivalent de 430 m^3/j (2 700 bpj).
prix de soumission	Prix exprimé en cents par mètre cube qu'un expéditeur est disposé à payer pour obtenir la capacité allouée pour livraisons au quai Westridge.
valeur de soumission	Valeur totale de la soumission (exprimée en cents par mètre cube multiplié par le volume) qu'un expéditeur est disposé à payer pour obtenir la capacité allouée pour livraisons au quai Westridge.
entente confidentielle	Convention conclue entre Terasen et les quatre raffineries de l'État de Washington raccordées par pipeline au réseau pipelinier Trans Mountain et régissant la répartition entre les quatre raffineries de la capacité de la catégorie « destinations étrangères ».
destination(s)	Catégorie, fondée sur la destination de la livraison, servant à allouer une partie donnée de la capacité pour la livraison de pétrole brut et d'autres produits sur le réseau pipelinier Trans Mountain; les catégories sont : « destinations étrangères », « destinations intérieures » et « destination au quai Westridge (Quai) ».
destinations intérieures	Catégorie de répartition de la capacité sur le réseau pipelinier Trans Mountain pour les livraisons destinées aux installations raccordées au pipeline à Burnaby, en Colombie-Britannique, autres que le terminal maritime Westridge de Terasen.
destinations étrangères	Catégorie de répartition de capacité sur le réseau pipelinier Trans Mountain pour les livraisons destinées aux quatre raffineries de l'État de Washington raccordées par pipeline.
pétrolier Panamax	Navire ayant une capacité de cargaison de pétrole brut au quai Westridge pouvant atteindre environ 55 600 m^3 (350 000 b).
agrandissement partiel par doublement	Phase 1 de l'accroissement de capacité au moyen du doublement d'ancrage TMX devant entrer en service en avril 2008.

prime	Montant soumissionné par les expéditeurs au quai Westridge lorsqu'ils commandent des volumes pour livraison au quai Westridge et qui est utilisé pour répartir la capacité au quai Westridge durant les mois où le quai est en mode de répartition; la prime est soumissionnée chaque mois mais perçue seulement les mois où le quai est en période de répartition.
station de pompage agrandie	Capacité agrandie du réseau pipelinier Trans Mountain de Terasen mise en service le 1er avril 2007.
pétrolier	Navire pouvant transporter une cargaison de pétrole brut allant au-delà de 12 720 m^3 (80 000 b), ou l'équivalent de 430 m^3/j (2 700 bpj).
doublement d'ancrage TMX	Accroissement de capacité du réseau pipelinier Trans Mountain de Terasen devant entrer en service en deux temps, soit en avril et en novembre 2008.
quai Westridge ou Quai	installations maritimes de chargement de pétrole brut de Terasen à son terminal maritime Westridge à Burnaby, en Colombie-Britannique; fait également référence à la catégorie de répartition de la capacité sur le réseau pipelinier Trans Mountain pour livraisons au quai Westridge.

Annexe 3

Articles pertinents de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*

62. Tous les droits doivent être justes et raisonnables et, dans des circonstances et conditions essentiellement similaires, être exigés de tous, au même taux, pour tous les transports de même nature sur le même parcours.

63. L'Office peut déterminer, comme questions de fait, si le transport a été ou est opéré dans les circonstances et conditions essentiellement similaires au sens de l'article 62, si dans un cas donné une compagnie s'est conformée aux exigences de cet article, et si dans un cas donné il y a eu distinction injuste au sens de l'article 67.

67. Il est interdit à la compagnie de faire, à l'égard d'une personne ou d'une localité, des distinctions injustes quant aux droits, au service ou aux aménagements.

71. (1) Sous réserve des règlements de l'Office ou des conditions ou exceptions prévues par celui-ci, la compagnie exploitant un pipeline destiné au transport du pétrole reçoit, transporte et livre tout le pétrole qui lui est offert pour transport par pipeline sans délai, avec le soin et la diligence voulus et conformément à ses pouvoirs

Annexe I

Listes des questions

Décision du 15 mars 2006

1. L'applicabilité de la répartition de la capacité réputée aux fins des commandes au quai Westridge.

2. L'à-propos d'utiliser des ententes confidentielles pour répartir la capacité allouée aux destinations étrangères.

Décision du 12 avril 2006

1. L'applicabilité de la prime visant le quai Westridge.
2. Les répercussions de la prime sur les exigences de Terasen en matière de transport pour le compte d'autrui.
3. La possibilité de ne pas modifier la date de commande au quai Westridge, qui est actuellement deux jours avant la date de commande au reste du réseau.
4. La possibilité d'assujettir les expéditeurs qui passent des commandes au quai Westridge à des restrictions selon le nombre de cargaisons ou le volume, et la possibilité de limiter le total des volumes commandés par un expéditeur quelconque à la capacité attribuée au quai Westridge.

Décision du 20 juillet

1. L'affectation du produit des primes perçues.
2. La publication des renseignements sur les primes perçues.
3. Le maintien de la prime aux fins de la procédure de répartition de la capacité au quai.

Décision du 16 août 2007

1. La nécessité de créer une sous-catégorie « barge » et les conséquences qui en découleraient.
2. La question de savoir si, pour les besoins de répartition de la capacité, la cargaison des barges devrait faire partie de la catégorie « destinations étrangères » (appelée « destinations étrangères » dans la décision d'avril 2006 et dans les présentes) plutôt que de la catégorie « quai Westridge ».
3. La question de savoir si les modifications proposées dans le Tarif no 69 PROPOSÉ relativement à la procédure de répartition de la capacité sont conformes à la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, notamment les dispositions visant les transporteurs publics et l'absence de distinction injuste.

4. La question de savoir si le recours à la valeur totale de la soumission pour établir la priorité des commandes pour livraison au quai Westridge est conforme à la *Loi*, notamment les dispositions concernant les droits justes et raisonnables et l'absence de distinction injuste.

Annexe II

Dispositions pertinentes de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*

62. Tous les droits doivent être justes et raisonnables et, dans des circonstances et conditions essentiellement similaires, être exigés de tous, au même taux, pour tous les transports de même nature sur le même parcours.

63. L'Office peut déterminer, comme questions de fait, si le transport a été ou est opéré dans les circonstances et conditions essentiellement similaires au sens de l'article 62, si dans un cas donné une compagnie s'est conformée aux exigences de cet article, et si dans un cas donné il y a eu distinction injuste au sens de l'article 67.

67. Il est interdit à la compagnie de faire, à l'égard d'une personne ou d'une localité, des distinctions injustes quant aux droits, au service ou aux aménagements.

71. (1) Sous réserve des règlements de l'Office ou des conditions ou exceptions prévues par celui-ci, la compagnie exploitant un pipeline destiné au transport du pétrole reçoit, transporte et livre tout le pétrole qui lui est offert pour transport par pipeline sans délai, avec le soin et la diligence voulus et conformément à ses pouvoirs.

Annexe III

Tarifs notables de Trans Mountain

Date du dépôt	Tarif	Modifications notables
16 septembre 2003	Tarif n° 52 Tarif de pétrole raffiné n° RP 20	Introduction de catégories de commande distinctes pour les livraisons au quai ou à des destinations à terre - volumes répartis au prorata dans l'une ou l'autre catégorie
28 septembre 2004	Tarif de pétrole n° 54 Tarif de pétrole raffiné n° RP 22	Introduction d'un système de répartition de la capacité au quai par tirage au sort
17 juin 2005	Tarif n° 57 Tarif de pétrole raffiné n° RP 25	Introduction de trois catégories de commande en fonction de la destination (destinations étrangères, destinations intérieures et quai) et du principe du volume réputé pour les besoins de répartition au quai
15 février 2006	Tarif de pétrole n° 60 Tarif de pétrole raffiné n° RP 28	Introduction d'une avance de deux jours pour les commandes au quai
8 mars 2006	Tarif de pétrole provisoire n° 61 Tarif de pétrole raffiné provisoire n° RP 29	Introduction d'une prime pour les commandes au quai et de la confidentialité des ententes de répartition de la capacité destinée aux exportations
16 Mars 2006	Tarif de pétrole provisoire n° 62 Tarif de pétrole raffiné provisoire n° RP 30	Modifications aux dispositions des tarifs concernant la répartition aux fins d'exportation, conformément à la décision de l'Office datée du 15 mars 2007

8 Mars 2007	Tarif n° 66 PROPOSÉ (Droits exigibles pour le pétrole et les produits raffinés) Tarif n° 67 PROPOSÉ (Règles et règlements s'appliquant au transport de pétrole)	Fusion des produits et du pétrole brut dans le même tarif et création de tarifs distincts pour les droits et les « règles et règlements »
13 Mars 2007	Tarif provisoires PROPOSÉ n° 69 (Règles et règlements)	Introduction des catégories Pétrolier et Barge et remplacement du prix de soumission par la valeur de soumission pour ce qui concerne l'ordre de priorité des commandes au quai